

Modelle der Parteienfinanzierung und ihre Verfassungsmäßigkeit

Eberhard Liermann

1967

MODELLE DER PARTEIENFINANZIERUNG
UND IHRE VERFASSUNGSMÄSSIGKEIT

Inaugural-Dissertation
zur Erlangung der Doktorwürde
einer Hohen Juristischen Fakultät
der Ludwig-Maximilians-Universität
zu München

vorgelegt von
Eberhard L i e r m a n n

1967

Referent: Professor Dr. Th. MAUNZ
Korreferent: Professor Dr. H. SPANNER

Tag der mündlichen Prüfung: 25. Juli 1967



GLIEDERUNG

	Seite
<u>A. Einleitende Bemerkungen</u>	1
<u>B. Begriff und verfassungsmäßige Stellung der Parteien</u>	2
I. Der Begriff der politischen Partei	2
1. Bisherige Versuche der Begriffsbestimmung	2
2. Der Parteibegriff im Verhältnis zu Art. 21 GG	3
3. Die Wesensmerkmale der Partei	4
a. Vereinigung von Staatsbürgern	4
b. Beständigkeit der Organisation	5
c. Absicht und Möglichkeit politischer Einflußnahme	6
d. Beteiligung an Wahlen	7
e. Legitimierung am Gemeinwohl	8
II. Verfassungsmäßige Stellung der politischen Partei	9
1. Verfassungsmäßige Stellung in Rechtsprechung und Literatur	9
2. Auslegung des Grundgesetzes zur Ermittlung der verfassungsmäßigen Stellung	11
a. Anzeichen für die Zugehörigkeit zum staatlichen Bereich	11
b. Merkmale für den gesellschaftlichen Charakter	13
3. Die Partei als ein mit verfassungsrechtlicher Zuständigkeit "Beliehener"	13
<u>C. Bisherige Parteiausgaben und deren Finanzierung</u>	15
I. Vorbemerkungen	15
II. Wahlausgaben und deren Finanzierung	16
1. Wahlfonds der Parteien 1949	17
a. Höhe der Ausgaben	17
b. Finanzierung dieser Ausgaben	17
2. Die Wahlausgaben der Parteien 1953	18
a. Ausgaben der Koalitionsparteien	19
b. Ausgaben der Oppositionsparteien	20

	Seite
3. Wahlfonds für die Bundestagswahl 1957	22
a. CDU/CSU	23
b. FDP, DP/FVP und GB/BHE	24
c. SPD	25
4. Wahlkampfetat für die Bundestagswahl 1961	26
a. Wahlfonds der CDU/CDU	27
b. Wahlfonds der FDP und DP/BHE	28
c. Wahlfonds der SPD	28
5. Wahlausgaben 1965 und deren Finanzierung	29
a. Wahletat der CDU/CSU	30
b. Wahletat der FDP	31
c. Wahletat der SPD	33
III. Laufende Ausgaben und ihre Finanzierung	36
1. Laufende Ausgaben und ihre Finanzierung bei der SPD	36
a. Ausgaben und deren Finanzierung beim Parteivorstand	36
aa. Ausgaben des Parteivorstandes	36
bb. Einnahmequellen des Parteivorstandes	37
b. Ausgaben und deren Finanzierung bei der Gesamtpartei	38
2. Laufende Ausgaben und ihre Finanzierung bei der CDU/CSU	40
3. Laufende Ausgaben und Einnahmen der FDP	41
IV. Folgerungen aus den Parteiausgaben für den Finanzbedarf	44
1. Finanzbedarf von CDU/CSU	45
2. Finanzbedarf der SPD	45
3. Finanzbedarf der FDP	46
<u>D. Verfassungsrechtlicher Rahmen für Finanzierungsregelungen durch den Gesetzgeber</u>	48
I. Chancengleichheit der Parteien	48
1. Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zur Chancengleichheit	48
a. Chancengleichheit beim Wahlvorgang	49
b. Chancengleichheit bei der Wahlzulassung	50

	Seite
c. Chancengleichheit bei der Wahlvorbereitung	51
d. Chancengleichheit bei der Finanzierung	52
2. Kritik an dieser Rechtsprechung	53
3. Folgerungen aus dem Grundsatz der Chancengleichheit	55
a. Verbot der Begünstigung der Parteien mit Anhängern aus bestimmten Bevölkerungsschichten	55
b. Verbot einer Status-quo-Regelung	56
II. Grundsatz der Gleichbehandlung aller Staatsbürger	57
1. Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zum Gleichbehandlungsgrundsatz	57
2. Beurteilung der Rechtsprechung zum Gleichbehandlungsgrundsatz und Folgerungen hieraus	59
III. Verbot der "Verstaatlichung" der Parteien	61
1. Verbot der staatlichen Einwirkung auf den Prozeß der politischen Willensbildung	61
2. Verbot der Eingliederung der Parteien in den Staatsapparat	62
IV. Verbot der Behinderung innerparteilicher Demokratie	64
1. Anwendbarkeit und Umfang des Art. 21 Abs. 1 S. 3 GG	64
2. Folgerungen für eine Finanzierungsregelung	65
<u>E. Möglichkeiten der Parteienfinanzierung</u>	66
I. Finanzierung aus Eigenmitteln	66
1. Arten der Eigenfinanzierung	66
a. Mitgliederbeiträge	66
b. Abgaben von Mandatsträgern	67
c. Einnahme aus Eigenvermögen und Parteiveranstaltungen	67
2. Aufbringungsmöglichkeiten bei der Eigenfinanzierung als Folge des Parteityps	67
a. Typenmäßige Einteilung der Parteien	67
b. Aufbringungsmöglichkeiten der einzelnen Parteien	68
aa. SPD	68

	Seite
bb. CDU/CSU	72
cc. FDP	77
II. Finanzierung durch Spenden	80
1. Arten der Spenden	80
2. Gefahren der Finanzierung durch Spenden	80
a. Einflußnahme der Spender auf die inner- parteiliche Willensbildung	81
aa. Unterschiedlichkeit der Gefahr je nach Spendenmotiv	81
bb. Beispiele für Beeinflussungsversuche	82
b. Gefahr für die innerparteiliche Demokratie	84
c. Negative Wirkung auf Volk und Partei- mitglieder	85
3. Korrektiv durch Rechenschaftslegung	85
a. Geltung des Art. 21 Abs. 1 S. 4	86
b. Zweck und Umfang des Art. 21 Abs. 1 S. 4 GG	87
c. Individuelle Rechenschaftslegung	88
aa. Praktische Ausgestaltung	88
bb. Verfassungsmäßigkeit	89
cc. Praktische Durchführbarkeit	94
d. Kategorienmäßige Rechenschaftslegung	97
aa. Praktische Ausgestaltung	97
bb. Wirksamkeit als Korrektiv	98
4. Gefahrenminderung durch Spendenverbot für juristische Personen	99
5. Gefahrenminderung durch Wahlausgaben- beschränkung	100
6. Zusammenfassende Beurteilung der Spenden- finanzierung	102
III. Modelle staatlicher Finanzierung	103
1. Rechtfertigung und rechtliche Zulässigkeit einer staatlichen Finanzierung allgemein	103
a. Entwicklung des Gedankens einer Staats- finanzierung	103
b. Rechtfertigung aus der verfassungsmäßigen Stellung der Parteien	105
c. Verfassungsmäßigkeit	107

	Seite
2. Staatsfinanzierung durch laufende Zuschüsse aus Haushaltsmitteln	108
a. Tatsächliche Beurteilung der Finanzierung aus Haushaltsmitteln	109
aa. Wirkung auf die Staatsbürger	109
bb. Fehlen eines geeigneten Verteiler- schlüssels	110
b. Verfassungsrechtliche Beurteilung	114
aa. Verletzung der Chancengleichheit bei ausschließlicher Berücksichtigung der im Parlament vertretenen Parteien	114
bb. Staatliche Einflußnahme auf den Prozeß der politischen Willensbildung	116
cc. Zementierung des Status quo	121
dd. Verletzung der innerparteilichen Demo- kratie	122
3. Staatliche Finanzierung durch Wahlkostenerstattung	124
a. Rechtfertigung der Wahlkostenerstattung	124
b. Umfang der Wahlkostenerstattung	126
aa. Begriff des Wahlkampfes	126
bb. Angemessenheit des Wahlkampfes	127
cc. Notwendigkeit der Kosten	129
dd. Bloße Erstattung der Wahlkosten	130
ee. Verteilung der Erstattungsbeträge	131
c. Verfassungsrechtliche Zulässigkeit	134
aa. Keine Status-quo-Regelung	134
bb. Keine staatliche Einflußnahme auf den Prozeß der politischen Willensbildung	134
cc. Keine Verletzung der innerparteilichen Demokratie	135
d. Tatsächliche Beurteilung	135
aa. Ausweitung des Wahlkampfes	136
bb. Bildung von Splitterparteien	136
cc. Auswirkungen auf die Parteien	137
dd. Wirkungen auf das Volk	138
4. Staatsfinanzierung durch Bürgerbeitrag	139
a. Ausgestaltung des Modells	139
b. Höhe des Bürgerbeitrags	141

	Seite
c. Verfassungsrechtliche Zulässigkeit	142
aa. Keine Status-quo-Regelung	142
bb. Keine Verletzung der innerparteilichen Demokratie	143
cc. Keine staatliche Einflußnahme auf den Prozeß der politischen Willensbildung	144
dd. Keine Verletzung der Chancengleichheit	145
d. Tatsächliche Beurteilung	146
aa. Vorwegnahme der Wahl	146
bb. Ausweitung der Werbung	146
cc. Anreiz zu Parteigründungen	147
dd. Wirkung auf die Partei	147
ee. Wirkung auf das Volk	148
ff. Spendenunabhängigkeit ohne Verteilerschlüssel	148
5. Weitere Möglichkeiten staatlicher Finanzierung	149
a. Steuerliche Abzugsfähigkeit von Spenden	149
aa. Verletzung der Chancengleichheit	150
bb. Verletzung des formalen Gleichheitsgrundsatzes aller Bürger	151
b. Ausgabe von Spendenscheinen	152
aa. Ausgestaltung des Instituts	152
bb. Zweck der Regelung	153
cc. Verfassungsrechtliche Bedenken	153
c. Vorschläge zu einer Wahlkampffinanzierung	156
aa. Vorschlag eines Wahlkostenzuschusses	156
bb. Mittelbare Staatszuschüsse zur Wahl	157
<u>F. Zusammenfassung</u>	159

L I T E R A T U R V E R Z E I C H N I S
(Das in Klammern Gesetzte bezeichnet die im
Text vorgenommene Zitierweise)

- Abendroth, Wolfgang: Innerparteiliche und innerverbandliche Demokratie als Voraussetzung der politischen Demokratie, PVS 1964, S. 307 ff.; (Abendroth)
- Arndt, Adolf: Anmerkungen zu Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts, JZ 1961, S. 88 f.; (Arndt)
- Augustus: Die Problematik der Parteienfinanzierung, Ausburger Allgemeine vom 5.8.1966, S. 1 f.; (Augustus)
- Baer, Chr. -Claus: Die Finsternis der Parteifinanzen, Die Welt vom 29.7.1953, S. 2; (Baer, Welt v. 29.7.53)
- Bäumler, Ernst: Gemütlich dreht sich das weiß-blaue Wahlkarussell, SZ vom 26.8.1953, S. 3; (Bäumler, SZ v. 26.8.53)
- Barzel, Rainer: Die deutschen Parteien, Geldern 1952; (Barzel)
- Bergsträsser, Ludwig - Mommsen, Wilhelm: Geschichte der politischen Parteien in Deutschland, 11. Auflage, München 1965; (Bergsträsser - Mommsen)
- Bitzer, Eberhard: Die Parteien brauchen Geld, FAZ vom 24.3.1959, S. 1; (Bitzer, FAZ v. 24.3.59)
- Das Grundgesetz der Parteien, FAZ vom 29.5.1959, S. 2; (Bitzer, FAZ v. 29.5.59)
- Böhm, Anton: Die Versuchung der Parteien, Auf dem Wege zum Staatsorgan ? Die Politische Meinung 1962, S. 3 ff.; (Böhm, Politische Meinung 62)
- Parteien-Finanzierung aus unseren Steuergeldern, Rheinischer Merkur, Ostern 1964, S. 2; (Böhm, Rhein. Merkur v. 27.3.64)
- Breitling, Rupert: Die Verbände in der Bundesrepublik, Meisenheim 1955; (Breitling, Verbände)
- Das Geld in der deutschen Parteipolitik, PVS 1961, S. 348 ff.; (Breitling PVS 61)

- Brunner, Erich: Die Problematik der verfassungsrechtlichen Behandlung extremistischer Parteien in den westeuropäischen Verfassungsstaaten, Zürich 1965; (Brunner)
- Burgbacher, Fritz: Immer noch die beste Lösung, Rheinischer Merkur vom 24. 7. 1964, S. 10; (Burgbacher, Rhein. Merkur v. 24. 7. 64)
- Conrad, Bernt: Das Geld der Parteien, Die Welt vom 5. 1. 1965, S. 1 f.; (Conrad)
- Dechamps, Bruno: Der Staat ist nicht neutral, FAZ vom 28. 8. 1958, S. 1; (Dechamps, FAZ v. 28. 8. 58)
- Auf dem Weg zum Mandarinenstaat, FAZ vom 28. 4. 1960; (Dechamps, FAZ v. 28. 4. 60)
- Deutscher Bundestag (Hrsg.): Amtliches Handbuch des Deutschen Bundestags, 4. Wahlperiode; (BT-Handbuch, 4. Wahlperiode)
- Amtliches Handbuch des Deutschen Bundestags, 5. Wahlperiode; (BT-Handbuch, 5. Wahlperiode)
- Dichgans, Hans: Wer soll die Parteien finanzieren ? Rheinischer Merkur vom 15. 7. 1955, S. 4; (Dichgans)
- Dreher, Klaus: Im Halbdunkel der Parteienfinanzierung, FAZ vom 24. 6. 1965, S. 2; (Dreher, FAZ v. 24. 6. 65)
- Dreher, Klaus Rudolf: Gläserne Bilanzen und dunkle Geldquellen, SZ vom 19. 4. 1966, S. 3; (Dreher, SZ v. 19. 4. 66)
- Hessen verlangt die Offenlegung der Parteifinanzen, SZ vom 20. 4. 1966, S. 6; (Dreher, SZ v. 20. 4. 66)
- Ein Gesetz, seit 16 Jahren überfällig, SZ vom 23. 4. 1966, S. 8; (Dreher, SZ v. 23. 4. 66)
- Ein Problem für Richter und Politiker, SZ vom 3. 6. 1966, S. 7; (Dreher, SZ v. 3. 6. 66)
- Ende des Bonner Kassenkampfes, SZ vom 11. 2. 1967, S. 7; (Dreher, SZ v. 11. 2. 67)
- Dresbach, August: Interessentenhaufen umzingeln das Parlament, SZ vom 30. 10. 1954, S. 4; (Dresbach, SZ v. 30. 10. 54)

- Dübber, Ulrich: Parteifinanzierung in Deutschland, Köln und Opladen 1962;
(Dübber, Parteifinanzierung)
- Aufgaben und Grenzen eines Parteiengesetzes, in: Die Neue Gesellschaft 1958, S. 118 ff.; (Dübber, Neue Gesellschaft 58)
- Zur öffentlichen Finanzierung politischer Parteien, in: Die Neue Gesellschaft 1964, S. 105 ff.; (Dübber, Neue Gesellschaft 64)
- Die Parteien - ausgehalten vom Staat, Die Zeit vom 5. 11. 1964, S. 11 f.; (Dübber, Zeit v. 5. 11. 64)
- Duverger, Maurice: Die politischen Parteien, dt. Ausgabe, Tübingen 1959;
(Duverger)
- Dux, Günter: Meinungsfreiheit als innere Ordnung der politischen Parteien, DVBl 1966, S. 553 ff.; (Dux)
- Eberlein, Klaus D.: Die Wahlentscheidung vom 17. September 1961. Ihre Ursachen und Wirkung. ZfP 1962, S. 237 ff.; (Eberlein)
- Ellwein, Thomas: Das Regierungssystem der Bundesrepublik Deutschland, Köln und Opladen 1963;
(Ellwein)
- Emde, Hans Georg: Wer reich ist, hat gut reden. Die Welt vom 5. 9. 1964;
(Emde)
- Eschenburg, Theodor: Probleme der modernen Parteifinanzierung, Tübinger Universitätsreden 13, Tübingen 1961; (Eschenburg, Parteifinanzierung)
- Staat und Gesellschaft in Deutschland, 3. Auflage, München 1963;
(Eschenburg, Staat)
- Parteifinanzierung I und II, in: Zur politischen Praxis in der Bundesrepublik, 1. Band, München 1964, S. 107 ff. und 206 ff.
(Eschenburg, Pol. Praxis 1. Bd.)
- Parteifinanzierung III - Eine Übersicht 1949 bis 1965, in: Zur politischen Praxis in der Bundesrepublik, 2. Band, München 1966, S. 241 ff.;
(Eschenburg, Pol. Praxis 2. Bd.)
- Staatsbürgerlicher Unterricht als Aufgabe, in: Recht und Freiheit, 2. Jg. (1951), Nr. 1, S. 3 ff.; (Eschenburg, Recht und Freiheit)

Eschenburg, Theodor: Das Geld der Parteien, in: Der Monat, Mai 1960, S. 31 ff.
(Eschenburg, Der Monat 60)

- Gegen die Macht der anonymen Mäzene, Die Zeit vom 31. 7. 1957, S. 3; (Eschenburg, Zeit v. 31. 7. 57)
- Die Kassen der Parteien, DZuWZ vom 31. 8. 1957, S. 4; (Eschenburg, DZuWZ v. 31. 8. 57)
- Die Parteien und ihr Geld. Die Zeit vom 26. 2. 1960, S. 3; (Eschenburg, Zeit v. 26. 2. 60)
- Staatsgelder für die Parteien, Die Zeit vom 14. 4. 1961, S. 7; (Eschenburg, Zeit v. 14. 4. 61)
- Wer finanziert die Parteien ?, Die Zeit vom 16. 8. 1963; (Eschenburg, Zeit v. 16. 8. 63)
- Die Rechnung der Parteien, Die Zeit vom 27. 3. 1964, S. 5; (Eschenburg, Zeit v. 27. 3. 64)
- Gesetz mit kurzen Beinen, Die Zeit vom 9. 4. 1965, S. 10; (Eschenburg, Zeit vom 9. 4. 65)
- Renaissance des Lehnswesens ?, Die Zeit vom 27. 8. 1965, S. 4; (Eschenburg, Zeit v. 27. 8. 65)
- Was können die Parteien tun ?, Die Zeit vom 19. 8. 1966, S. 5; (Eschenburg, Zeit v. 19. 8. 66)

Faul, Erwin: Wahlen und Wähler in Westdeutschland, Villingen, 1960;
(Faul)

Flechtheim, Ossip, K.: Dokumente zur parteipolitischen Entwicklung in Deutschland seit 1945. Vierter Band: Aufbau und Wirkungsweise der deutschen Parteien, 1. Teil, Berlin 1965; (Flechtheim, Dokumente 4. Bd)

- Politische Entwicklung und Finanzierung der CDU, in: Die Neue Gesellschaft 1958, S. 182 ff.; (Flechtheim, CDU-Finanzierung)
- Gewerkschaften und Parteifinanzierung, in: Gewerkschaftliche Monatshefte 1959, S. 583 ff.; (Flechtheim, Gewerkschaften)

Forsthoff, Ernst: Zur verfassungsrechtlichen Stellung und inneren Ordnung der Parteien, DRZ 1950, S. 313 ff.; (Forsthoff, DRZ 50)

- Forsthoff, Ernst: Zur neuen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, DÖV 1956, S. 513 ff.; (Forsthoff DÖV 56)
- Freund, Michael: Vom Parteienstaat zur Staatspartei, FAZ vom 30. 5. 1960, S. 2; (Freund)
- Friedlein, Werner: Was kostet eine Partei ? in: Capital, Heft 2, 1964, S. 27 ff.; (Friedlein)
- Friedrich, Carl J.: Der Verfassungsstaat der Neuzeit, Berlin-Göttingen-Heidelberg 1953; (Friedrich)
- Friedrich, Hans - Zehetmeier, Winfried: Geschichte, Aufgaben und Bedeutung der politischen Parteien, München 1964; (Friedrich-Zehetmeier)
- Friesenhahn, Ernst: Plädoyer im Streit um die Parteienfinanzierung, Beilage zur Wochenzeitung "Das Parlament" vom 9. 11. 1966, S. 3 ff.; (Friesenhahn)
- Fromme, Friedrich Karl: Derleidige Streit um das Geld der Parteien, FAZ vom 13. 3. 1965, S. 2; (Fromme, FAZ v. 13. 3. 65)
- Grundriß eines Staatsprozesses, FAZ vom 19. 4. 1966, S. 13 f.; (Fromme, FAZ v. 19. 4. 66)
- Fuss, Ernst-Werner: Freiheit und Gleichheit des Parteienwirkens, JZ 1959, S. 392 ff.; (Fuss)
- Gerhardt, Paul: Der Artikel 21 taugt nichts, in: Christ und Welt vom 8. 12. 1955, S. 4; (Gerhardt)
- Giese, Friedrich: Parteien als Staatsorgane, AÖR 80, S. 377 ff.; (Giese)
- Giese-Schunck: Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, 7. Auflage, Frankfurt 1965; (Giese-Schunck)
- Gong, Walter: Goldene Kugeln rollen für den Sieg, Die Zeit vom 16. 6. 1961, S. 2; (Gong)
- Gresmann, Hans: Parteigelder aus dem Staatssäckel ?, Die Zeit vom 25. 7. 1958, S. 4; (Gresmann)
- Grewe, Wilhelm: Zum Begriff der politischen Partei, in: Festgabe für Erich Kaufmann, Stuttgart/Köln 1950, S. 65 ff.; (Grewe, Parteienbegriff)

- Grewe, Wilhelm: Parteienstaat - oder was sonst ?, in: Der Monat 1951, Nr. 36, S. 563 ff.; (Grewe, Der Monat 1951)
- Gross, Rolf: Die Rechenschaftslegung der Parteien, in: Gewerkschaftliche Monatshefte 1965, S. 416 ff.; (Gross)
- Grundmann, Werner: Die Finanzierung der politischen Parteien, in: Zeitschrift für die gesamte Staatsrechtswissenschaft 1959, S. 113 ff.; (Grundmann)
- Haase, Ingeborg: Der SPD-Konzern, Die Zeit vom 2. 10. 1964, S. 29 f.; (Haase)
- Häberle, Peter: Unmittelbare staatliche Parteifinanzierung unter dem Grundgesetz, Juristische Schulung 1967, S. 64 ff.; (Häberle)
- Hamann, Andreas: Das Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland vom 23. Mai 1949; Kommentar, 2. Auflage, Neuwied und Berlin 1961; (Hamann)
- H. C.: Korsettstangen für die Parteien, DZuWZ vom 17. 1. 1951, S. 1; (H. C., DZuWZ v. 17. 1. 51)
- Im Dunkel der Parteifinanz, DZuWZ vom 20. 5. 1953, S. 2; (H. C., DZuWZ vom 20. 5. 53)
- Heidenheimer, Arnold: Germany Party Finance; The CDU, in: The American Political Science Review, Vol. LI, 1957, S. 369 ff.; (Heidenheimer, Parteifinanz)
- Schattierungen im Röntgenbild der Christlichen Demokraten, in: Die Neue Gesellschaft 1958, S. 172 ff.; (Heidenheimer, Neue Gesellschaft 1958)
- Heinemann, Gustav W.: Verhängnisvoller Griff in den Steuersäckel, Die Welt vom 5. 9. 1964; (Heinemann)
- Heller, Hermann: Staatslehre, 3. Auflage, Leiden 1963; (Heller)
- Henke, Wilhelm: Das Recht der politischen Parteien, Göttingen 1964; (Henke, Parteien)
- Art. 21, in: Bonner Kommentar zum Grundgesetz, Zweitbearbeitung, Hamburg 1964 ff.; (Henke Art. 21)
- Die Parteien im Staat des Bonner Grundgesetzes, DÖV 1958, S. 646 ff.; (Henke DÖV 58)

- Henke, Wilhelm: Der Regierungsentwurf eines Gesetzes über die politischen Parteien, DÖV 1960, S. 664 ff.; (Henke DÖV 60)
- Die Parteien unter dem Gesetz, DÖV 1961, S. 13 ff.; (Henke DÖV 61)
- Henrichs, Wilhelm: Der Parteibegriff im deutschen Kommunalwahlrecht, DVBl 1952, S. 677 ff.; (Henrichs DVBl 52)
- Parteibegriff und Parteienregistrierung, DVBl 1958, S. 227 ff.; (Henrichs DVBl 58)
- Hermens, Ferdinand A.: Verfassungslehre, Frankfurt und Bonn 1964; (Hermens)
- Hertz-Eichenrode, Wilfried: Parteien am Bettelstab, Die Welt vom 20. 7. 1966, S. 2; (Hertz-Eichenrode)
- Hesse, Konrad: Die verfassungsrechtliche Stellung der politischen Parteien im modernen Staat, in: Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer, Heft 17, S. 11 ff.; (Hesse)
- v. d. Heydte, Friedrich August Freiherr: Freiheit der Parteien, in: Die Grundrechte, Neumann-Nipperdey-Scheuner, Band 2, Berlin 1954, S. 457 ff.; (v. d. Heydte)
- v. d. Heydte, Friedrich August Freiherr - Sacherl, Karl: Soziologie der deutschen Parteien, München 1955; (v. d. Heydte-Sacherl)
- v. Heynitz, Werner: Die verfassungsrechtliche Stellung der politischen Parteien, jur. Diss., München 1954; (v. Heynitz)
- Hielscher, Erwin: Die Finanzierung der politischen Parteien, in: Politische Studien, Heft 64, 1955, S. 6 ff.; (Hielscher)
- Hilpert, Werner: Die Parteien und das Geld, in: Frankfurter Neue Presse vom 4. 11. 1950, S. 11; (Hilpert)
- Hirsch-Weber, Wolfgang - Schütz, Klaus: Wähler und Gewählte, Berlin und Frankfurt 1957; (Hirsch-Weber/Schütz)
- Höfl, Heinz: Das Bier steht bereit, SZ vom 18. 9. 1965, S. 3; (Höfl, SZ v. 18. 9. 65)
- Hoffmann, Diether H.: Die öffentliche Rechenschaftspflicht der Parteien über die Herkunft ihrer Mittel, DVBl 1958, S. 856 ff.; (Hoffmann)

- Jahn, Gerhard: Plädoyer im Streit um die staatliche Parteienfinanzierung, Beilage zur Wochenzeitung "Das Parlament" vom 9. 11. 1966, S. 21 ff.; (Jahn)
- Jellinek, Georg: Allgemeine Staatslehre, 3. Auflage, 6. Neudruck, Bad-Homburg 1959; (Jellinek)
- Kaack, Heino: Die Parteien in der Verfassungswirklichkeit der Bundesrepublik, Bonn 1964; (Kaack)
- Kaufmann, Erich: Grundtatsachen und Grundbegriffe der Demokratie, in: Schriftenreihe der Hochschule für politische Wissenschaften, Heft 1, München 1950; (Kaufmann)
- Kempski, Ulrich: Die große Papierschlacht verschlingt Millionen, SZ vom 22. 8. 1953, S. 3; (Kempski, SZ v. 22. 8. 53)
- Kewenig, Wilhelm: Die Problematik der unmittelbaren staatlichen Parteifinanzierung, DÖV 1964, S. 829 ff.; (Kewenig)
- Kindler, Karl Friedrich: Der Antiparteienaffekt in Deutschland, in: Gesellschaft, Staat und Erziehung 1958, Heft 3, S. 107 ff.; (Kindler)
- Kirchheimer, Otto: Parteistruktur und Massendemokratie in Europa, AöR 79, S. 301 ff.; (Kirchheimer)
- Kitzinger, U. W.: Wahlkampf in Westdeutschland, Göttingen 1960; (Kitzinger, Wahlkampf)
- Wahlausgaben: ein deutsch-englischer Vergleich, ZfP 1960, S. 382 ff.; (Kitzinger, ZfP 60)
- Köpke, Horst: Parteigelder aus dem Staatssäckel, Die Welt vom 29. 1. 1964, S. 1 f.; (Köpke)
- Koplin, Raimund: Der fragwürdige Titel 620, Sendung des Bayerischen Rundfunks vom 9. 5. 1966, Manuskript; (Koplin)
- Köttgen, Arnold: Parteibegriff und Gemeindewahlrecht, DVBl 1958, S. 593 ff.; (Köttgen)
- Krüger, Herbert: Allgemeine Staatslehre, Stuttgart 1964; (Krüger)
- Külz, Helmut R.: Der Regierungsentwurf eines Parteiengesetzes, ZfP 1959, S. 332 ff.; (Külz)

Laufer, Heinz: Zur staatlichen Finanzierung der politischen Parteien, Beilage zur Wochenzeitung "Das Parlament" vom 2. 11. 1966; (Laufer)

Leibholz, Gerhard: Verfassungsrechtliche Stellung und innere Ordnung der Parteien, Verhandlungen des 38. Deutschen Juristentages, 1951, Abt. C, S. 1 ff.; (Leibholz, 38. Jur. tag)

- Strukturprobleme der modernen Demokratie, Karlsruhe 1958; (Leibholz, Strukturprobleme)
- Das Wesen der Repräsentation, 2. Auflage, Berlin 1960; (Leibholz, Repräsentation)
- Der Parteienstaat des Bonner Grundgesetzes, in: Recht - Staat - Wirtschaft, Band 3, Düsseldorf 1951, S. 99 ff.; (Leibholz, Parteienstaat)
- Volk und Partei im neuen Verfassungsrecht, DVBl 1950, S. 194 ff.; (Leibholz DVBl 50)
- Parteienstaat und repräsentative Demokratie, DVBl 1951, S. 1 ff.; (Leibholz DVBl 51)

Leibholz, G. - Rinck, H.J.: Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, Kommentar an Hand der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, Köln 1966; (Leibholz-Rinck)

Loewenstein, Karl: Über die parlamentarische Parteidisziplin im Ausland, DRZ 1950, S. 241 ff.; (Loewenstein)

Lohmar, Ulrich: Innerparteiliche Demokratie, Stuttgart 1963; (Lohmar)

v. Mangoldt-Klein: Das Bonner Grundgesetz, Kommentar, 1. Band, 2. Auflage, Frankfurt und Berlin 1957; (v. Mangoldt-Klein)

Martini, Winfried: Wahlgelder - Wahlschlager, Die Zeit vom 18. 11. 1954, S. 1; (Martini, Zeit v. 18. 11. 54)

- Das Parteiengesetz, Münchner Merkur vom 9. 11. 1955, S. 1 f.; (Martini, Münchner Merkur v. 9. 11. 55)

Maseburg, Eberhard: Wer gibt den Parteien das Geld ? Sonntagsblatt vom 18. 5. 1958, S. 14 f.; (Maseburg)

Matz, Werner: Die Vorschriften des Grundgesetzes über die politischen Parteien in den Verhandlungen des parlamentarischen Rates, DRZ 1950, S. 273 ff.; (Matz DRZ 50)

- Maunz, Theodor: Deutsches Staatsrecht, 15. Auflage, München und Berlin 1966; (Maunz, Staatsrecht)
- Die verfassungsrechtliche Stellung der politischen Parteien in Bayern, BayVBl 1960, S. 1 ff.; (Maunz BayVBl 60)
- Maunz-Dürig: Grundgesetz. Kommentar, Band I, München und Berlin 1966; (Maunz-Dürig)
- Meilicke, Heinz: Zuwendungen an politische Parteien aus Mitteln wirtschaftlicher Unternehmungen, NJW 1959, S. 409 ff.; (Meilicke)
- Menger, Christian-Friedrich: Zur verfassungsrechtlichen Stellung der deutschen politischen Parteien, AöR 78, S. 149 ff.; (Menger)
- Menningens, Walter: Verwässertes Parteiengesetz, SZ vom 23.2.1960, S. 1; (Menningens)
- Menzel, Eberhard: Staatliche Parteifinanzierung und moderner Parteienstaat, DÖV 1966, S. 585 ff.; (Menzel)
- v. Merkat, Hans-Joachim: Die Parteien in ihrer heutigen verfassungs-politischen Bedeutung, in: Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht 1958, S. 249 ff.; (v. Merkat)
- Meyer-Arndt, Lüder: Fragen der mittelbaren Staatsfinanzierung politischer Parteien, DÖV 1958, S. 885 ff.; (Meyer-Arndt)
- Michels, Robert: Zur Soziologie des Parteienwesens, Stuttgart 1957; (Michels)
- Morstein, Marx, Fritz: Das Geld der Parteien, DVBl 1963, S. 873 ff.; (Morstein Marx)
- Müssnug, Reinhard: Die staatliche Finanzierung von Wahlkämpfen, NJW 1966, S. 1686 ff.; (Müssnug)
- Natorp, Klaus: Dienstvorschrift für die Parteien, DZ vom 30.5.1959, S. 3; (Natorp)
- Neumann, Sigmund: Zum Studium des modernen Parteiwesens, in: Parteien in der Bundesrepublik, Stuttgart und Düsseldorf 1955; (Neumann)
- Noack, Paul: Gefährliche Verführung, in: Münchner Merkur vom 9.3.1960, S. 1 f.; (Noack)

- Ohning, Herbert: Geldquellen der Parteien, in: Der Wähler 1952, S. 207 ff.; (Ohning)
- Olzog, Günter: Die politischen Parteien, 2. Auflage, München und Wien, 1965; (Olzog)
- Parteiengesetz: Entwurf eines Parteiengesetzes der Bundesregierung, BT-Drs. 1509 der 3. Wahlperiode
- Entwurf eines Parteiengesetzes der CDU/CSU und FDP, BT-Drs. 2853 der 4. Wahlperiode
 - Entwurf eines Parteiengesetzes der SPD, BT-Drs. 3112 der 4. Wahlperiode
- Peters, Willi: Die Finanzierung der Parteien, in: Gewerkschaftliche Monatshefte 1957, S. 414 ff.; (Peters)
- Plate, Heiko: Parteifinanzierung und Grundgesetz, Berlin 1966; (Plate)
- Port, Hermann: Die Pflichten der Parteien, Rheinischer Merkur vom 22.4.1955; (Port)
- Rabus, Günther: Die innere Ordnung der politischen Parteien im gegenwärtigen deutschen Staatsrecht, AöR 78, S. 163 ff.; (Rabus AöR 78)
- Kommunale Wählervereinigungen als Ersatzorganisationen verfassungswidriger politischer Parteien, AöR 80, S. 203 ff.; (Rabus AöR 80)
- Rapp, Alfred: Grundgesetz und Spendenmark, FAZ vom 23. 2. 1960 (Rapp)
- Raschke, Joachim: Wahlen und Wahlrecht, Berlin 1965; (Raschke)
- Rathke, Arthur: Die Parteien - kein Wahlverein, Rheinischer Merkur vom 5. 8. 1966, S. 4; (Rathke)
- Rechtliche Ordnung des Parteiwesens, Bericht der vom Bundesminister des Inneren eingesetzten Parteienrechtskommission, 2. Auflage, Frankfurt und Berlin 1958; (Bericht)
- Richert, Fritz: Macht und Ohnmacht des Geldes, DZ vom 22. 2. 1960; S. 1; (Richert)
- Ridder, Helmut: Meinungsfreiheit, in: Die Grundrechte, Neumann-Nipperdey-Scheuner, Band 2, Berlin 1954, S. 243 ff.; (Ridder, Meinungsfreiheit)

Ridder, Helmut: Grundgesetzwidrige Wettbewerbsbeschränkungen im politischen Prozeß durch staatliche Finanzierung der politischen Parteien ?, in: Wirtschaftsordnung und Rechtsordnung, Festschrift zum 70. Geburtstag von Franz Böhm, Karlsruhe 1965, S. 21 ff.;
(Ridder, Festschrift)

Rinck, Hans-Justus: Der Grundsatz der Wahlrechtsgleichheit und das Bonner Grundgesetz, DVBl 1958, S. 221 ff.; (Rinck)

Roesch, Hans-Eberhard: Tatsächliche und rechtliche Probleme des Artikel 21 Absatz 1 Satz 4 des Grundgesetzes, jur. Diss., Würzburg 1958; (Roesch, Probleme des Art. 21)

-- Die öffentliche Rechenschaftspflicht der politischen Parteien über die Herkunft ihrer Mittel, DVBl 1958, S. 597 ff. und 1959, S. 274 ff.;
(Roesch DVBl 58 bzw. 59)

Rubehn, Justus: Parteienprivileg auch für nichtpolitische Wählergruppen ?, DÖV 1960, S. 667 ff.; (Rubehn)

Rubin, Hans Wolfgang: Politische Willensbildung als Aufgabe der Parteien, in: Auftrag für Deutschland, XVII. Bundesparteitag der Freien Demokraten, 6. - 7. Juni 1966 in Nürnberg, S. 31 ff.; (Rubin)

R. W.: Was "kostet" ein Abgeordneter ?, DZuWZ vom 8.4.1953, S. 2;
(R. W., DZuWZ v. 8.4.53)

R. Z.: Ein Urteil ohne Logik, Die Zeit vom 22.7.1966, S. 1;
(R. Z., Zeit v. 22.7.66)

Schäfer, Hans: Die Regierungsvorlage eines Parteiengesetzes, NJW 1959, S. 1249 ff.; (Schäfer NJW 59)

Schallies, Walter: Verfassungsrichter für befangen erklärt, SZ vom 15.3.1966, S. 6; (Schallies, SZ v. 15.3.66)

-- Parteienfinanzierung - zweite Runde, SZ vom 19.4.1966, S. 2;
(Schallies, SZ v. 19.4.66)

Scheuner, Ulrich: Grundfragen des modernen Staates, in: Recht - Staat - Wirtschaft, Band 3, Düsseldorf 1951, S. 126 ff.; (Scheuner, Grundfragen)

-- Die institutionellen Garantien des Grundgesetzes, in: Recht - Staat - Wirtschaft, Band 4, Düsseldorf 1953, S. 88 f.; (Scheuner, Instit. Garantien)

Scheuner, Ulrich: Die Parteien und die Auswahl der politischen Leitung im demokratischen Staat, DÖV 1958, S. 641 ff.; (Scheuner DÖV 58)

Schröder, Dieter: Die goldenen Kugeln finden immer ihren Weg, SZ vom 15. 6. 1961, S. 3; (Schröder, SZ vom 15. 6. 61)

-- Hand- und Spanndienste bei der SPD, SZ vom 16. 6. 1961, S. 4; (Schröder, SZ v. 16. 6. 61)

Schröder, Gerhard: Probleme eines Parteiengesetzes, in: Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung vom 4. 9. 1957, S. 1517 f.; (Schröder, Bulletin)

Schueler, Hans: Der neue Weg zur Kasse, Die Welt vom 11. 10. 1966, S. 2; (Schueler)

Schütz, Klaus: Die Sozialdemokratie im Nachkriegsdeutschland, in: Parteien in der Bundesrepublik, Stuttgart und Düsseldorf 1955, S. 157 ff.; (Schütz, Parteien)

-- Parteien in der Demokratie, in: Die Neue Gesellschaft 1960, S. 3 ff.; (Schütz, Neue Gesellschaft 60)

Schuster, Hans: Aus welchen Quellen fließt das Geld in die Parteikassen ?, SZ vom 13. 10. 1951, S. 5; (Schuster, SZ v. 13. 10. 51)

-- Wer soll Parteien finanzieren ?, SZ vom 14. 12. 1951, S. 1; (Schuster, SZ v. 14. 12. 51)

-- Die Parteien und das liebe Geld, SZ vom 3. 12. 1954, S. 1; (Schuster, SZ v. 3. 12. 54)

-- Das Geld der Parteien, SZ vom 23. 8. 1957, S. 1 f.; (Schuster, SZ v. 23. 8. 57)

-- Was der Bürger vom Parteiengesetz zu erwarten hat, SZ vom 29. 8. 1957; (Schuster, SZ v. 29. 8. 57)

-- Parteien suchen den Mann mit dem goldenen Arm, SZ vom 19. 7. 1958, S. 4; (Schuster, SZ v. 19. 7. 58)

-- Die heimlichen Quellen, SZ vom 29. 5. 1959, S. 1; (Schuster, SZ v. 29. 5. 59)

Schwarzkopf, Dietrich: Die Fördergesellschaften, in: Der Tagesspiegel vom 6. 5. 1956, S. 7; (Schwarzkopf)

- Seeling, Otto: Die Wahlgelder der bayerischen Wirtschaft, SZ vom 29.8.1953, S. 16; (Seeling, SZ v. 29.8.53)
- Seemann, Klaus: Die staatsrechtliche Stellung der Parteien nach Artikel 21 des Grundgesetzes für die Bundesrepublik Deutschland vom 23. Mai 1949, jur. Diss., Erlangen 1951; (Seemann)
- Seifert, Jürgen: Ein Armenrecht für die politischen Parteien, in: Deutsche Rundschau 1958, S. 1119 ff.; (Seifert, Deutsche Rundschau)
- Seifert, Karl-Heinz: Zur Rechtsstellung der politischen Parteien, DÖV 1956, S. 1 ff.; (Seifert DÖV 56)
- Der Regierungsentwurf für ein Parteiengesetz, in: Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung vom 9.6.1959, S. 989 ff.; (Seifert, Bulletin)
- Sethe, Paul: Wider das Diktat des Geldes, Die Zeit vom 29.4.1966, S. 1; (Sethe)
- Seuffert, Walter: Zu den Grundlagen des Begriffs der politischen Partei, in: Festgabe für Carlo Schmid, Tübingen 1962, S. 199 ff.; (Seuffert)
- Soltau, Hans: Die Gretchenfrage ist gestellt, Sonntagsblatt vom 25.8.1957, S. 25; (Soltau)
- SPD-Vorstand (Hrsg.): Jahrbücher der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands von 1952/53, 1960/61, 1962/63, 1964/65
- Sternberger, Dolf: Parlamentarismus, Parteien, Verbände, in: Gewerkschaftliche Monatshefte 1952, S. 473 ff.; (Sternberger, Parlamentarismus)
- Die Abrechnung der Parteien, Welt am Sonntag vom 22.3.1953; (Sternberger, Welt a.S. v. 22.3.53)
- Werbung ist nicht Bildung, FAZ vom 3.8.1959, S. 1; (Sternberger, FAZ v. 3.8.59)
- Dunst aus der Küche, FAZ vom 19.8.1963, S. 1; (Sternberger, FAZ v. 19.8.63)
- Anschlag auf die Rechtmäßigkeit, FAZ vom 2.1.1965, S. 1; (Sternberger, FAZ v. 2.1.65)
- Schranke mit Durchlaß, FAZ vom 23.7.1966, S. 1; (Sternberger, FAZ v. 23.7.66)

- Thiele, Willi: Zum Begriff der politischen Partei, DVBl 1964, S. 660 ff.;
(Thiele)
- Trampe, Gustav: Streit um das Geld der Parteien, Die Welt vom 5. 9. 1964;
(Trampe)
- Treue, Wolfgang: Die deutschen Parteien, Wiesbaden 1961; (Treue, Parteien)
- Der Wähler und seine Wahl, Wiesbaden 1964; (Treue, Wähler)
- Triepel, Heinrich: Staatsrecht und Politik, Berlin und Leipzig 1927;
(Triepel, Politik)
- Die Staatsverfassung und die politischen Parteien, Berlin 1928;
(Triepel, Staatsverfassung)
- Triesch, Günter: Die Finanzierung der SPD, Die Politische Meinung 1958,
Heft 28, S. 36 ff.; (Triesch)
- Utzinger, E.: Ein "Staatsrapen" für die Parteien, Neue Zürcher Zeitung, Fern-
ausgabe vom 15. 12. 1955, Blatt 10; (Utzinger)
- Varain, Heinz Josef: Parteien und Verbände, Köln und Opladen 1964;
(Varain, Parteien)
- Parteien und Verbände in der Bundesrepublik, in: Geschichte in Wissenschaft
und Unterricht, 1959, S. 743 ff.; (Varain GWU 59)
- Das Geld der Parteien, in: Geschichte in Wissenschaft und Unterricht,
1961, S. 489 ff.; (Varain GWU 61)
- Wagner, Leo: Eine mißtönende Melodie, Die Welt vom 5. 9. 1964; (Wagner)
- Weber, Max: Politik als Beruf, 2. Auflage, München und Leipzig, 1926;
(Weber, Politik)
- Weber, Werner: Spannungen und Kräfte im westdeutschen Verfassungssystem,
2. Auflage, Stuttgart 1958; (Weber, Spannungen)
- Sendezeiten für Wahlpropaganda der politischen Parteien im Rundfunk,
DÖV 1962, S. 241 ff.; (Weber DÖV 62)
- Weinmann, Roland: Die Finanzierung politischer Parteien in steuerrechtlicher
Betrachtung, Tübingen 1966; (Weinmann)
- Wenger, Paul Wilhelm: Mein Kampf 1958, Rheinischer Merkur vom 20. 2. 1959,
S. 4 f.; (Wenger)

Wernicke, Kurt Georg: Art. 5, in: Bonner Kommentar zum Grundgesetz, Hamburg 1950ff.; (Wernicke)

Willms, Günther: Zur Problematik eines Parteiengesetzes, JZ 1958, S. 265 ff.; (Willms JZ 58)

-- Staatsgelder fördern die Verklüngelung, Rheinischer Merkur vom 24. 7. 1964, S. 10;
(Willms, Rhein. Merkur v. 24. 7. 64)

Zundel, Rolf: Die Parteien und ihr Geld, Die Zeit vom 14. 5. 1965, S. 4;
(Zundel, Zeit v. 14. 5. 65)

-- Die wirklichkeitsfremden Bundesrichter, Die Zeit vom 29. 7. 1966, S. 5; (Zundel, Zeit v. 29. 7. 66)

ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS

a. A.	anderer Ansicht
Anm.	Anmerkung
AÖR	Archiv des öffentlichen Rechts
Az.	Aktenzeichen
BayVBl	Bayerische Verwaltungsblätter
BGBI	Bundesgesetzblatt
BHE	Bund der Heimatvertriebenen und Entrechteten
BT-Drs.	Drucksachen des Bundestags
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerfGE	Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts
BVerwGE	Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts
CDU	Christlich Demokratische Union Deutschlands
CSU	Christlich-Soziale Union
DÖV	Die öffentliche Verwaltung
DP	Deutsche Partei
DRZ	Deutsche Rechtszeitschrift
DVBl	Deutsches Verwaltungsblatt
DZ	Deutsche Zeitung
DZuWZ	Deutsche Zeitung und Wirtschaftszeitung
FAZ	Frankfurter Allgemeine Zeitung
FDP	Freie Demokratische Partei
FVP	Freie Volkspartei
GB/BHE	Gesamtdeutscher Block/BHE
GG	Grundgesetz vom 23. Mai 1949
h. A.	herrschende Ansicht
JÖR	Jahrbuch des öffentlichen Rechts
JZ	Juristenzeitung
NJW	Neue Juristische Wochenschrift
OVG	Oberverwaltungsgericht
OVGE	Entscheidungen der Oberverwaltungsgerichte für das Land Nordrhein-Westfalen in Münster sowie für die Länder Niedersachsen und Schleswig-Holstein in Lüneburg
PVS	Politische Vierteljahresschrift
Rdnr.	Randnummer
SPD	Sozialdemokratische Partei Deutschlands
SZ	Süddeutsche Zeitung
v. H.	von Hundert
ZfP	Zeitschrift für Politik

A. EINLEITENDE BEMERKUNGEN

Die Problematik der Parteienfinanzierung hat insbesondere durch das auf Antrag Hessens ergangene Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 19. 7. 1966¹⁾, durch das die bisherige Form der staatlichen Finanzierung für verfassungswidrig erklärt wurde, stark an Aktualität gewonnen. Gleichzeitig mußte sich durch dieses Urteil die Betrachtungsweise des Problems erheblich ändern. Während bisher das Hauptaugenmerk auf die Finanzierung durch laufende Zuschüsse aus dem Staatshaushalt gerichtet war, muß nunmehr die Suche nach einem anderen, verfassungsmäßigen Modell staatlicher Finanzierung, soweit sie überhaupt für rechtlich zulässig und wünschenswert gehalten wird, beginnen. Hierbei hat bereits das Bundesverfassungsgericht²⁾ mit dem Hinweis auf eine Wahlkostenerstattung einen Weg gewiesen.

Für die Erörterung möglicher Finanzierungsarten erschien es notwendig, den Finanzbedarf der Parteien zu ermitteln, denn nur so können Modelle empfohlen werden, die auch dem Bedarf der Parteien entsprechen. Zu diesem Zweck mußten die Parteiausgaben auch in der Vergangenheit eingehend untersucht werden, um plötzliche Veränderungen bei den Ausgabegewohnheiten der Parteien als solche erkennen zu können. Zum anderen konnte durch den Vergleich früherer Wahlausgaben eine Konkretisierung des vom Bundesverfassungsgericht vorgeschlagenen Finanzierungsmodells erfolgen.

Mit dieser Arbeit soll versucht werden, die nach dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts rechtlich noch zulässigen Finanzierungsmöglichkeiten aufzuzeigen und ihre Vor- und Nachteile gegeneinander abzuwägen. Dabei ist der Umfang der Arbeit auf die Finanzierung der Parteiorganisation als solcher beschränkt. Mittelbare staatliche Leistungen an die Parteien in Form der Finanzierung von Fraktionen oder der Diätenzahlung an die Abgeordneten müssen daher außerhalb der Betrachtung bleiben.

1) Az. 2 BvF 1/65; im folgenden zitiert: BVerfG 19. 7. 66

2) BVerfG 19. 7. 66, S. 81 ff.

B. BEGRIFF UND VERFASSUNGSMÄSSIGE STELLUNG DER PARTEIEN

I. Der Begriff der politischen Partei

1. Bisherige Versuche der Begriffsbestimmung

Die älteren Begriffsbestimmungen zeichneten sich dadurch aus, daß ein ganz bestimmter Gesichtspunkt als für den Parteibegriff wesentlich herausgestellt wurde. Dabei versuchte man, eine Definition zu finden, die, von der Staatsform unabhängig, allgemeine Gültigkeit besaß. Eine Gruppe legte den Schwerpunkt auf das Streben nach Macht und politischen Einfluß³⁾. Durch das einschränkende Merkmal "politischer Einfluß" soll zum Ausdruck gebracht werden, daß es sich um eine Einflußnahme auf den Staat handeln muß. Als zusätzliches Merkmal wird oft eine bestimmte äußere Erscheinungsform und eine gewisse Festigkeit und Beständigkeit dieser Form genannt⁴⁾. Auch das Bundesverfassungsgericht stellt hinsichtlich des Begriffs einer Partei auf das äußere Erscheinungsbild ab, nämlich auf die Organisation, das Auftreten in der Öffentlichkeit und das politische Programm⁵⁾. Eine weitere Gruppe in der Literatur betont besonders das Mittel, dessen sich eine Partei zur Erreichung ihrer Ziele bedient⁶⁾. Damit wird die Beteiligung an den Wahlen als entscheidendes Kriterium in den Vordergrund gerückt.

Eine Unterscheidung zwischen Partei im soziologischen und verfassungsrechtlichen Sinn trifft Grewe⁷⁾. Wesentliches Merkmal für eine politische Partei im verfassungsrechtlichen Sinn ist nach Grewe die Legitimierung am Gemeinwohl. Dabei sei aber nicht entscheidend, daß eine politische Gruppe sich effektiv hieran orientiert, sondern es genüge, daß sie sich in ihrem Programm darauf beruft⁸⁾. Dem Einwand hiergegen, daß die bloße Berufung auf das Gemeinwohl reine Formalität sei und lediglich die politische Unaufrichtigkeit herausfordere, begegnet Grewe mit dem Hinweis, daß sich auch die bloße Verkündung eines am Gemeinwohl orientierten Programms faktisch auf das Gesamtverhalten auswirken werde⁹⁾.

3) so insbesondere Barzel S. 7; Kaufmann S. 17; Loewenstein S. 241; Scheuner, Grundfragen S. 143; Triepel, Staatsverfassung S. 13

4) Friedrich S. 488; Leibholz, 38. Jur. tag S. c 16

5) BVerfGE 1, 208 (228); 3, 19 (22); 3, 383 (403); 6, 367 (372); 11, 239 (241)

6) Krüger S. 167 f.; ähnlich Hermens S. 186; v. d. Heyde-Sacherl S. 8

7) Grewe, Parteibegriff S. 65 ff.

8) Grewe, Parteibegriff S. 79

9) Grewe, Parteibegriff S. 80

Bei der Begriffsbestimmung einer politischen Partei im Sinne des Grundgesetzes geht Fuss¹⁰⁾ einen völlig neuen Weg, indem er den Parteibegriff unterschiedlich danach beurteilt, in welcher Phase der Beteiligung an der politischen Willensbildung des Volkes sich die Partei gerade befindet. Fuss geht davon aus, daß nach Art. 21 Abs. 1 S. 2 GG die Gründung einer Partei frei ist. Folglich könne man bei der Gründung auch keine großen Anforderungen an die Partei stellen, und es genüge hier, daß überhaupt eine politische Zielsetzung vorliege¹¹⁾. Hinsichtlich des freien Zugangs zu vorhandenen Finanzierungsquellen und Propagandamitteln, wie die Einräumung von Sendezeiten beim Rundfunk, seien die Qualifikationsvoraussetzungen zu verschärfen, womit sich auch der Parteibegriff ändere. In der Phase der Wahlzulassung sei die Ernsthaftigkeit des Wahlvorschlages notwendig, während bei der Wahl selbst noch strengere Voraussetzungen an die Parteieigenschaft zu stellen seien, wie etwa die Anwendung einer Sperrklausel¹²⁾. Die sich phasenweise verschärfenden Anforderungen für den Erfolg einer politischen Partei zieht Fuss auf die Ebene des Parteibegriffs und kommt dabei zu einem phasenverschiedenen Begriff. Für eine derartige Differenzierung auf der Ebene des Begriffs gibt aber der Art. 21 GG keinen Anhalt. Man kann nicht einer Vereinigung von Staatsbürgern, wenn es um die Einräumung von Sendezeiten geht, die Parteieigenschaft zuerkennen, ihr sie bei der Stimmabgabe mangels Überschreitens der Sperrklausel aber absprechen. Eine solche Differenzierung brächte eine große Rechtsunsicherheit mit sich. Ist eine Begriffsbestimmung aber wegen dieser Rechtsunsicherheit derart unpraktikabel, muß sie schon aus diesem Grund abgelehnt werden, denn sie ist schließlich nicht Selbstzweck, sondern sie soll im politischen Raum dazu beitragen, Vereinigungen auf Grund der Definition als Parteien erkennen zu können.

2. Der Parteibegriff im Verhältnis zu Art. 21 GG

Bei dem Versuch einer Begriffsbestimmung wird man von der Regelung des Art. 21 GG ausgehen müssen. Mit wohl herrschender Meinung ist dabei anzunehmen, daß der Begriff in seinen konstituierenden Elementen bereits durch das Grundgesetz selbst umrissen ist¹³⁾.

10) Fuss S. 392 ff.

11) Fuss S. 394

12) Fuss S. 394

13) Arndt S. 88; Bericht S. 123; Henke, Parteien S. 13; Henke DÖV 61, S. 15 f;

Maunz BayVBl 60, S. 2; Willms JZ 58, S. 265;

a. A. Henrichs DVBl 58, S. 229; v. d. Heydte S. 463; v. d. Heydte-

Sacherl S. 305 Anm. 1; Seifert DÖV 56, S. 3

Aus der verfassungsrechtlich festgelegten Funktion kann insoweit der Parteibegriff gefolgert werden, als bestimmte Wesensmerkmale notwendig sind, um diese Funktion erfüllen zu können. Somit läßt sich aus dem Grundgesetz selbst die Vorstellung des Verfassungsgebers hinsichtlich des Parteibegriffs erkennen.

3. Die Wesensmerkmale der Partei

a. Vereinigung von Staatsbürgern

Bei einer Partei im Sinn des Art. 21 GG muß es sich um eine Vereinigung handeln. Hierin kommt zum Ausdruck, daß eine Partei wesensmäßig eine gewisse körperschaftliche Organisation aufweisen muß¹⁴⁾.

Die Mitwirkung bei der politischen Willensbildung des Volkes setzt die Bildung eines innerparteilichen Willens voraus, der sich wiederum als Synthese von Willensentscheidungen der einzelnen Parteimitglieder herauskristallisiert. Ein derartiger Willensbildungsprozeß von unten nach oben verlangt eine bestimmte körperschaftliche Struktur mit entsprechenden Parteiorganen. Aus diesem Prozeß der Willensbildung ergibt sich gleichzeitig, daß eine Partei notwendigerweise einen Zusammenschluß von Staatsbürgern, also von natürlichen Personen darstellt¹⁵⁾. Das Hervorbringen politischer Willensentscheidungen, aus denen schließlich der Parteiwille folgt, setzt die Mitgliedschaft von politisch denkenden und verantwortungsbewußt handelnden Menschen, also von natürlichen Personen voraus.

Von der herrschenden Ansicht wird oft auch eine begriffliche Notwendigkeit der Existenz mehrerer Parteien betont¹⁶⁾. Dies wird entweder aus dem Begriff "pars"¹⁷⁾ oder aus den Worten des Grundgesetzes "Parteien" und "Demokratie" hergeleitet¹⁸⁾ oder aber damit begründet, daß die Parteien einen einheitlichen

14) so auch Henke, Parteien S. 22

15) so OVG Münster, OVGE 11, S. 237; Bergsträsser-Mommßen S. 13; Krüger S. 367; Olzog S. 10. Henke, Parteien S. 22, hält die Mitgliedschaft von natürlichen Personen für den Regelfall, schließt juristische Personen als mögliche Parteimitglieder jedoch nicht aus. Erst wenn die juristische Person innerhalb der Partei einen bestimmenden Einfluß gewänne, ginge die Parteieigenschaft verloren.

16) So Grewe, Parteibegriff S. 67; Krüger S. 370; Leibholz, Repräsentation S. 101; Maunz-Dürig, Art. 21, Rdnr. 6; Seuffert S. 207

17) so Grewe, Parteibegriff S. 67; Leibholz, Repräsentation S. 101; Seuffert S. 207

18) so Maunz-Dürig, Art. 21, Rdnr. 6

Gesamtwillen des Volkes hervorbringen müßten. Diesen den "Gesamtwillen fördernde Wirkung" könnten die Parteien nur erzielen, wenn sie das Beste für das Volk wollten, was wiederum echte Konkurrenz voraussetzt¹⁹⁾. Diese Begründung kann schon deswegen nicht überzeugen, weil dieser Ausleseprozeß, in dem der dem Gemeinwohl am ehesten entsprechende Gesamtwille herausgebildet wird, bereits innerhalb einer großen Partei stattfinden kann und dazu keiner außerparteilichen Konkurrenz bedarf. Auch läßt sich aus "pars" nicht die Notwendigkeit mehrerer existierender Parteien ableiten, da nur eine bestehende Partei gleichfalls nur ein Teil des Volkes ist, was für die begrifflichen Anforderungen an das Wort "Partei" im Sinne von "pars" genügt. Eher noch scheint das Bekenntnis des Grundgesetzes zur Staatsform der Demokratie die Notwendigkeit mehrerer Parteien zu begründen. Aber auch hier greift der Gedanke ein, daß bereits in einer großen Volkspartei alle Strömungen und Schichten des Volkes repräsentiert sein können, die eine tatsächliche Herrschaft des Volkes im Sinne des Art. 20 Abs. 2 GG gewährleisten. Daher ist anzunehmen, daß begrifflich die Existenz mehrerer Parteien nicht notwendig ist²⁰⁾. Nur muß wegen der verfassungsrechtlich garantierten Gründungsfreiheit gemäß Art. 21 Abs. 1 S. 2 GG die Möglichkeit für die Bildung mehrerer Parteien bestehen.

b. Beständigkeit der Organisation

Einer Partei wesensmäßig ist weiterhin eine gewisse Beständigkeit der Organisation. Sie muß gegeben sein, damit die Parteien ihre Funktion nach Art. 21 Abs. 1 S. 1 GG erfüllen können. Die Beständigkeit der Organisation besteht einmal aus einem zeitlichen Moment, nämlich einem bestimmten Maß an Dauer, und zum andern aus einer gewissen organisatorischen Festigkeit. Zum letzteren wird neben der bereits erwähnten vereinsmäßigen Struktur das Vorhandensein von mindestens zwei Organen, nämlich von Vorstand und Mitgliederversammlung, sowie von einer entsprechenden Satzung gehören²¹⁾. Als zeitliches Mindestanforderungsmerkmal ist zu verlangen, daß die Partei auf Dauer und nicht nur für eine vorübergehende Einzelhandlung angelegt ist, denn die Mitwirkung bei der politischen Willensbildung des Volkes ist ihrer Natur nach fortdauernd. Daher können die sogenannten Zufallsbindungen von kurzer Dauer, wie beispielsweise auch die Wählervereinigungen, keine Parteieigenschaft

19) so Krüger S. 370

20) so auch Seemann S. 12

21) Die Parteienrechtskommission, Bericht S. 133, und Henrichs, DVBl 58, S. 231, betrachten diese Merkmale lediglich als Indizien für die Beständigkeit der Organisation.

beanspruchen²²⁾.

c. Absicht und Möglichkeit politischer Einflußnahme

Eine Vereinigung kann nur dann als Partei im Sinn des Art. 21 GG angesehen werden, wenn die von ihr erstrebte Einflußnahme politischer Natur ist. Der Begriff "Politik" bedeutete ursprünglich die Tätigkeit, die sich auf die Führung der Verwaltung der Polis, des Stadtstaates, bezog²³⁾. Auch heute steht der Begriff in einem unmittelbaren Zusammenhang mit der obersten Form der menschlichen Gemeinschaft, nämlich mit dem Staat²⁴⁾. Politische Einflußnahme bedeutet somit Einflußnahme auf die Entscheidungen des Staates²⁵⁾. Dabei muß jedoch noch ein gewisses schöpferisches Moment hinzutreten. So kann nicht jedes staatliche Handeln, wie beispielsweise die bloße Verwaltungstätigkeit, als Politik betrachtet werden. Vielmehr bleibt für diesen engeren Bereich der Politik etwa das Handeln der Gesetzgebung, die Bildung einer Regierung, einer Koalition oder einer Opposition. In diesem engeren Sinn muß die politische Willensbildung des Art. 21 Abs. 1 S. 1 GG verstanden werden²⁶⁾. Außerhalb dieses Rahmens liegt damit auch jede Tätigkeit auf kommunaler Ebene. Die Verfechter der gegenteiligen Ansicht²⁷⁾, daß nämlich Politik auch in den Kommunen möglich sei, machen geltend, daß man andernfalls den Gemeinden von der Größenordnung einer Millionenstadt nicht gerecht werden könne. Dabei wird jedoch übersehen, daß nicht die Größe einer Gebietskörperschaft, sondern allein der in ihren Kompetenzbereich fallende Regelungsgegenstand Kriterium für die Frage sein kann, ob politische Willensbildung vorliegt oder nicht. Daher muß auch mit der weit- aus herrschenden Meinung angenommen werden, daß infolge fehlender politischer Willensbildung auf kommunaler Ebene die sogenannten Rathausparteien

22) So die weitaus herrschende Meinung: BVerfGE 3, 19; Bericht S. 132; Brunner S. 64; Henke Art. 21, Rdnr. 4; Hermens S. 186; v. d. Heydte S. 466; v. Heynitz S. 29; v. Mangoldt-Klein S. 619; Maunz BayVBl 60, S. 2; Maunz-Dürig Art. 21, Rdnr. 18; Menger S. 156 f; Seemann S. 11; Thiele S. 661 f.;

a.A. Dübber, Neue Gesellschaft 58, S. 118 und Seuffert, S. 208, die auch die nur für eine zeitbedingte Frage gebildete Vereinigung als Partei im Sinn des Art. 21 GG ansehen.

23) Henrichs DVBl 52, S. 681

24) Henrichs DVBl 52, S. 681; Seifert DÖV 56, S. 3; Triepel, Politik S. 11; Weber, Politik S. 7;

25) ähnlich v. d. Heydte-Sacherl S. 5

26) so Bericht S. 128 f.; Maunz BayVBl 60, S. 2

27) insbesondere Arndt S. 88; Dübber, Neue Gesellschaft 1958, S. 118 ff.; Plate S. 21 f.; aber auch Köttingen S. 593 ff.; Thiele S. 662

keine Parteien im Sinne des Art. 21 GG sind²⁸⁾. Notwendig für den Parteibegriff ist also das Streben nach politischer Einflußnahme, also nach solcher, die sich mindestens auf Landesebene erstrecken muß. Damit die bloße Absicht, politisch Einfluß zu nehmen, nicht zur Floskel wird, muß weiterhin verlangt werden, daß auch die Möglichkeit einer solchen Einflußnahme besteht²⁹⁾. An dieses Kriterium sind jedoch keine zu großen Anforderungen zu stellen. Es muß genügen, daß es nicht offenbar unmöglich ist, bei der politischen Willensbildung in noch voraussehbarer Zeit mitzuwirken.

d. Beteiligung an Wahlen

In unmittelbarem Zusammenhang mit der politischen Einflußnahme steht die Beteiligung an den Wahlen zum Bundestag oder zu den Landesparlamenten. Die Entsendung von Vertretern in die Parlamente stellt für eine Partei die wohl wesentlichste Mitwirkungsmöglichkeit bei der politischen Willensbildung dar. Da dies sich nur durch Beteiligung an Parlamentswahlen erreichen läßt, muß sie bereits als Wesensmerkmal des Parteibegriffs angesehen werden³⁰⁾. Jedoch verliert eine politische Partei ihre Parteieigenschaft nicht dadurch, daß sie sich vorübergehend nicht an den Wahlen beteiligt. Nur eine dauernde Nichtbeteiligung hätte einen solchen Verlust zur Folge. Auch besteht keine Notwendigkeit, sich an allen Wahlen, sei es im Bund oder in den Ländern, zu beteiligen. Es genügt, wenn sich die Partei nur auf ein Land konzentriert, um hier bei der politischen Willensbildung mitzuwirken.

- 28) BVerfGE 6, 367 (373); BVerwGE 8, 327 (327 f.); Bericht S. 116, 121, 136; Bergsträsser-Mommers S. 14; Forsthoff DRZ 50, S. 314 Anm. 13; Hamann S. 216; Henke, Parteien S. 20; Henke Art. 21, Rdnr. 4; Henrichs DVBl 52, S. 681 f.; v. d. Heydte S. 467; v. d. Heydte-Sacherl S. 12f; Leibholz-Rinck Art. 21, Rdnr. 4; v. Mangoldt-Klein S. 620; Maunz, Staatsrecht S. 77; Maunz-Dürig Art. 21, Rdnr. 20; Rabus AöR 80, S. 20; Rubehn S. 669; Scheuner, Instit. Garantien S. 104; Seifert DÖV 56, S. 3
- 29) so OVG Münster, OVG 11, S. 242; Maunz-Dürig Art. 21, Rdnr. 12; Seifert DÖV 56, S. 3; zweifelnd Henke, Parteien S. 24 f.
- 30) so auch Bericht S. 127 f.; Henke, Parteien S. 24; Maunz Bay VBl 60, S. 2; Maunz-Dürig Art. 21, Rdnr. 12; Menger S. 156 f.; Seifert DÖV 56, S. 3; Seuffert S. 208
- a.A. Külz S. 335

e. Legitimierung am Gemeinwohl

Als Wesensmerkmal einer politischen Partei im Sinn des Art. 21 GG muß auch deren Legitimierung am Gemeinwohl angesehen werden³¹⁾. Die gegenteilige Ansicht wird damit begründet, daß ohnehin jede Partei für sich in Anspruch nehme, das Gesamtinteresse im Auge zu haben, denn dies sei das sicherste Mittel, zur Macht zu gelangen³²⁾. Nur habe eine Partei die grundlegende moralische Verpflichtung, ihre Politik am Gemeinwohl auszurichten³³⁾.

Durch Art. 21 Abs. 1 S. 1 GG wurde den Parteien die Aufgabe zugewiesen, bei der Willensbildung des gesamten Volkes mitzuwirken. Eine solche Willensbildung ist nur möglich, wenn dem Interesse des Volkes, dessen tatsächlicher Wille zur Entstehung gebracht werden soll, nicht zuwider gehandelt wird. Ein echter Wille kann nicht gegen das Wohl des Willensträgers gebildet werden. Folglich kann die Funktion des Art. 21 Abs. 1 S. 1 GG von den Parteien nur dann erfüllt werden, wenn sie ihre politischen Ziele am Gemeinwohl ausrichten. Daher muß die Legitimierung am Gemeinwohl als Wesensmerkmal des Parteibegriffs im Sinne des Art. 21 GG angesehen werden. Aus all diesen Wesensmerkmalen ergibt sich somit etwa folgende Definition der Partei:

Politische Partei im Sinn des Art. 21 GG ist der auf Dauer angelegte, vereinsmäßig organisierte Zusammenschluß von Staatsbürgern, der durch Legitimierung am Gemeinwohl das Ziel politischer Einflußnahme verfolgt und sich zu diesem Zweck an Wahlen zum Bundestag oder zu den Landesparlamenten beteiligt.

31) so Bergsträsser-Mommßen S. 13; Grewe, Parteibegriff S. 78; Henke, Parteien S. 19 f.; 23 f.; Henrichs DVBl 52, S. 680; Henrichs DVBl 58, S. 231; v. Mangoldt-Klein S. 623; Menger S. 156 f.; Neumann S. XIX; Olzog S. 12; Rabus AöR 80, S. 206 f.; OVG Münster, OVGE 11, S. 243; a. A. Bericht S. 71 f.; Friedrich S. 488; v. d. Heydte-Sacherl S. 16; Maunz-Dürig Art. 21, Rdnr. 11; Scheuner, Grundfragen S. 163 Anm. 58; Scheuner, Instit. Garantien S. 104; Seifert DÖV 56, S. 3

32) so insbesondere Bericht S. 71 f.; v. d. Heydte-Sacherl S. 16; Seifert DÖV 56, S. 3

33) so Bericht S. 71 f.; ähnlich Scheuner, Grundfragen S. 143; Scheuner, Instit. Garantien S. 104; Seifert DÖV 56, S. 3 f.

II. Verfassungsmäßige Stellung der politischen Partei

1. Verfassungsmäßige Stellung in Rechtsprechung und Literatur

Die Meinungen hinsichtlich der verfassungsmäßigen Stellung bewegen sich zwischen zwei Extremen, nämlich einmal, daß die Parteien durch Art. 21 GG zu Staatsorganen geworden seien, und zum anderen, daß sich an dem gesellschaftlichen, also außerstaatlichen Grundcharakter ohne jede Einschränkung nichts geändert habe.

Das Bundesverfassungsgericht wies den Parteien eine Zwischenstellung zu, die, ohne sie aus dem gesellschaftlichen Bereich zu lösen, doch deren Hineinwirken in den Staat anerkannte. So wurden sie als "integrierende Bestandteile des Verfassungsaufbaus und des verfassungsrechtlich geordneten politischen Lebens" bezeichnet³⁴⁾. Durch Art. 21 GG seien sie in den "Rang einer verfassungsrechtlichen Institution" erhoben und ihre "Inkorporation in das Verfassungsgefüge" vollzogen worden³⁵⁾. Sie müßten "wie die eigentlichen formierten Verfassungsorgane" angesehen werden, da sie "Funktionen eines Verfassungsorgans" ausübten, so daß ihnen daher "organschaftliche Qualität" im Sinne des Art. 93 Abs. 1 Ziff. 1 GG zuzusprechen sei³⁶⁾. Daß mit diesen Formulierungen das Bundesverfassungsgericht die Parteien keineswegs in den staatlichen Bereich eingliedern wollte, kam erst im Urteil vom 19. Juli 1966 zum Ausdruck, in dem das Gericht den freien gesellschaftlichen, außerstaatlichen Grundcharakter der Parteien betonte³⁷⁾.

Dennoch stützten sich die Verfechter der Staatsorgantheorie³⁸⁾ überwiegend auf die zum Teil mißverständliche Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts. So folgert Giese die Staatsorganschaft der Parteien aus dem Plenarbeschuß des Bundesverfassungsgerichts vom 20. Juli 1954³⁹⁾, in dem eine politische Partei im Organstreit nach Art. 93 Abs. 1 Ziff. 1 GG als "Organ" zugelassen wurde⁴⁰⁾. Dieser Schluß ist jedoch nicht zwingend, da Organ im Sinn des Art. 93 Abs. 1 Ziff. 1 GG nicht gleich "Staatsorgan" zu setzen

34) BVerfGE 1, 208 (225); 4, 27 (28); 5, 85 (133)

35) BVerfGE 2, 1 (73); 4, 27 (28); 5, 85 (133, 137)

36) BVerfGE 4, 27 (30); auch BVerfGE 6, 367 (372, 375); 8, 51 (63);
11, 239 (241); 13, 54 (81 f.)

37) BVerfG 19.7.66, S. 64, 74, 78

38) so ein Teil der Parteienrechtskommission, Bericht S. 71; Emde; Giese, S. 379; Hamann S. 216; Ohning S. 208

39) BVerfGE 4, 27

40) so Giese S. 379

ist⁴¹⁾. Eine ähnliche Folgerung zieht Forsthoff, indem er ausführt, "wenn die Parteien bei der Ausübung ihrer spezifischen Aufgabe die Funktionen von Verfassungsorganen wahrnehmen, wird man schwerlich umhin können, festzustellen, daß sie Verfassungsorgane sind"⁴²⁾.

Dieser Staatsorgantheorie steht die Ansicht⁴³⁾ gegenüber, daß sich am Wesen der Parteien als freie, dem gesellschaftlichen Bereich angehörende Gebilde ohne jede Einschränkung auch durch das Grundgesetz nichts geändert habe. Die weitaus herrschende Meinung⁴⁴⁾ ordnet die Parteien mit mehr oder weniger starken graduellen Unterschieden in eine verfassungsmäßige Stellung zwischen Gesellschaft und Staat ein. Eine derartige Einordnung beginnt etwa bei den "Parteien als Organe der politischen Willensbildung"⁴⁵⁾ und "autonomen Trägern des Verfassungslebens"⁴⁶⁾, was noch eine verhältnismäßig gesellschaftsnahe Eingliederung bedeutet. Sie setzt sich fort mit der Anerkennung der "zentralen verfassungsrechtlichen Funktion bei der politischen Willensbildung" unter Festhalten an dem "freien gesellschaftlichen Grundcharakter der Parteien"⁴⁷⁾, über die "verfassungsrechtliche Inkorporation"⁴⁸⁾ und "Integration in das Verfassungsgefüge"⁴⁹⁾, die die Parteien zu "integrierenden Bestandteilen des Verfassungsaufbaus"⁵⁰⁾ und "verfassungsrechtlichen Institutionen"⁵¹⁾ werden läßt. Am Ende dieser Skala steht dann die Ansicht, daß die Parteien "als legitime politische Organisationen in das Staatsgefüge

41) Auf den Unterschied zwischen organschaftlicher Qualität im Sinn von Art. 93 Abs. 1 Ziff. 1 GG und Staatsorgan weist auch Seifert (DÖV 56, S. 2) hin.

42) Forsthoff DÖV 56, S. 513

43) Krüger S. 371; Rapp; Seifert, Bulletin S. 990; Sternberger, FAZ v. 3.8.59 und FAZ v. 23.7.66

44) Bericht S. 70 f., 114; Brunner S. 114 f.; Friesenhahn S. 17; Grewe, Parteibegriff S. 65; Henke DÖV 58, S. 650; Henke, Parteien S. 10 f., 83 ff.; Hesse S. 35; Kewenig S. 832 f.; Leibholz DVBl 50, S. 195; Leibholz-Rinck Art. 21, Rdnr. 5; v. Mangoldt-Klein S. 616; Matz DRZ 50, S. 273; Maunz-Dürig Art. 21, Rdnr. 4; Plate S. 58; Ridder, Festschrift S. 26 f.; Rinck S. 224; Soltau; Thiele S. 660

45) Matz DRZ 50, S. 273

46) Thiele S. 660

47) Bericht S. 70

48) Brunner S. 114; Hesse S. 35

49) Bericht S. 114; Rinck S. 224

50) Grewe, Parteibegriff S. 95; Leibholz-Rinck Art. 21 Rdnr. 5

51) Brunner S. 115; Friesenhahn S. 17; Rinck S. 224

eingebaut" und zu "Elementen des staatlichen Bereichs und der staatlichen Willensbildung" geworden seien⁵²⁾. Diese Meinung ordnet die Parteien schon sehr weit in die Nähe der organisierten Staatlichkeit ein. Entgegen diesem herkömmlichen Begriffsschema, das auf der einen Seite die Staatsorgane und auf der anderen den gesellschaftlichen Bereich sieht, gliedert Scheuner⁵³⁾ die Parteien in das Gebiet des "Öffentlichen" ein. Zwar gehören nach seiner Ansicht die Parteien nicht zu den Staatsorganen, die nur die "institutionellen Einrichtungen des Staates" umfaßten, jedoch müsse eine Einordnung in den Bereich des "Öffentlichen" erfolgen, "jener dem politischen Gemeinwesen, wenn auch nicht dem Staatsapparat, zugehörenden Sphäre des öffentlichen, des politischen Lebens eines Volkes". Auch Hesse geht von einem Status der Öffentlichkeit aus. Zwar definiert er keinen Bereich des "Öffentlichen", um die Parteien dort anzusiedeln, sondern er sagt, daß die Funktion der politischen Partei eine bestimmte verfassungsrechtliche Stellung voraussetze, die unter anderem einen Status der Öffentlichkeit enthalte⁵⁴⁾.

2. Auslegung des Grundgesetzes zur Ermittlung der verfassungsmäßigen Stellung

a. Anzeichen für die Zugehörigkeit zum staatlichen Bereich

Für die Ermittlung der den Parteien durch das Grundgesetz eingeräumten Stellung ist eine Auslegung der entsprechenden Verfassungsbestimmungen unerlässlich. Für eine "staatsnahe" Eingliederung der Parteien spricht einmal deren Funktion gemäß Art. 21 Abs. 1 S. 1 GG. Aus der Aufgabe, bei der politischen Willensbildung des Volkes mitzuwirken, folgt gleichzeitig die Verpflichtung, politische Führer und Programme zu präsentieren und so um Legitimierung zu werben⁵⁵⁾, um den Willen des Volkes zu realisieren und die Staatsform der Demokratie überhaupt erst ermöglichen zu können. Die Ermöglichung der verfassungsmäßig vorgeschriebenen Staatsform, die im Interesse des Staates und der Allgemeinheit liegt, muß als im weitesten Sinne staatliche Aufgabe angesehen werden. Aus der Funktion des Art. 21 Abs. 1 S. 1 GG folgt weiterhin die Verpflichtung, eine politische Führung

52) Leibholz DVBl 50, S. 195

53) Scheuner DÖV 58, S. 642 f.

54) Hesse S. 39

55) Hesse S. 24 f.

auszubilden, die in der Lage ist, auch führend im Staat zu wirken, in den Staatsorganen leitend tätig zu sein und so im Interesse von Staat und Volk für diesen handeln zu können. Auch diese Aufgabe der Ausbildung einer für den Staat dann tätigen Führungsschicht spricht für eine verfassungsmäßige Stellung der Parteien in der Nähe des staatlichen Bereichs.

Für eine derartige Eingliederung ist auch Art. 21 Abs. 1 S. 3 GG ein Indiz. Die Bestimmung, sich an demokratischen Grundsätzen zu orientieren, gilt für den Bund (Art. 20 Abs. 1 GG) und für die Länder (Art. 28 Abs. 1 GG), also für staatliche Gebietskörperschaften. Wenn die gleiche Forderung gegenüber den Parteien erhoben wird, so zeigt das doch eine über den bloßen gesellschaftlichen Bereich hinausgehende Bedeutung, denn von keiner sonstigen, in der Gesellschaft wurzelnden Vereinigung wird eine demokratische Struktur von der Verfassung gefordert.

Für eine "staatsnahe" verfassungsmäßige Stellung läßt sich weiterhin die Verfassungswirklichkeit anführen. Wenn man annehmen darf, daß die eigentlichen politischen Entscheidungen in den Parteien fallen⁵⁶⁾, da die Mitglieder der einzelnen Staatsorgane in der Regel Parteimitglieder und damit Repräsentanten der von ihrer Partei vertretenen Politik sind, und die Parteien die politische Willensbildung entscheidend beeinflussen⁵⁷⁾, so unterstreicht das ihre wichtige Rolle nicht nur im Bereich des "Öffentlichen" im Sinne Scheuners, sondern auch in dem der organisierten Staatlichkeit. Für eine Einordnung in die Nähe des Staates kann schließlich noch die den Parteien durch das Bundesverfassungsgericht eingeräumte Organstellung im Sinne des Art. 93 Abs. 1 Ziff. 1 GG angeführt werden, ohne dabei zu verkennen, daß eine derartige Organschaft kein "Staatsorgan" voraussetzt.

Auch die geschichtliche Entwicklung der politischen Partei weist eine Tendenz von der Gesellschaft zum Staat hin auf. Von der älteren Staatsrechtslehre noch als freies Gebilde im außerstaatlichen Gesellschaftsraum betrachtet⁵⁸⁾, ragt die politische Partei immer mehr in den staatlichen Bereich hinein. So unterscheidet bereits Triepel⁵⁹⁾ für das Verhältnis Staat - Partei vier verschiedene Entwicklungsstufen, nämlich das Stadium der Bekämpfung, der Ignorierung, der Anerkennung und letztlich das der verfassungsmäßigen Inkorporation der Parteien.

56) so Leibholz DVBl 51, S. 4

57) Weber, Spannungen S. 22, ist der Ansicht, daß die Parteien bei der politischen Willensbildung nicht nur mitwirken, sondern sie sogar beherrschen, so daß die Parteien zum "wesentlichen Element des staatlichen Herrschaftsapparats" selbst geworden seien.

58) So beispielsweise Georg Jellinek S. 114

59) Triepel, Staatsverfassung S. 12

b. Merkmale für den gesellschaftlichen Charakter

Das stärkste Argument für eine verfassungsmäßige Stellung im außerstaatlichen Bereich folgt aus Art. 21 Abs. 1 S. 2 GG. Die Gründungsfreiheit, das heißt die Möglichkeit, daß mehrere Staatsbürger ungehindert und ohne staatliche Konzession sich zu einer politischen Partei zusammenschließen können, ist nur denkbar auf der Ebene der Gesellschaft.

Einer derartigen frei zu gründenden, sich aus der Gesellschaft bildenden Organisation ist eine Eingliederung in den staatlichen Bereich wesensfremd. Auch deutet die sich aus Art. 21 Abs. 1 S. 1 GG ergebende Aufgabe, die latent im Volk vorhandene politische Meinung auszuloten und zu formulieren, um so dieser Ansicht politisches Gewicht zu geben und die sonst amorphe Masse in ein politisch handelndes Volk zu verwandeln, eher auf eine gesellschaftliche Vereinigung hin.

3. Die Partei als ein mit verfassungsrechtlicher Zuständigkeit "Beliehener"

Man darf also einmal davon ausgehen, daß die Parteien keine Staatsorgane sind im Sinne relativ selbständigen Glieder des Staates, welche dessen Aufgaben, arbeitsteilig mit anderen Staatsorganen, wahrnehmen. Zu diesem geschlossenen Kreis der Staatsorgane können die Parteien nicht gezählt werden. Andererseits wird ihnen eine Einstufung als rein gesellschaftliche Vereinigung nicht gerecht. Bei einer Betrachtung dieser aufgezeigten "Zwischenstellung" wird ersichtlich, daß die Parteien wesensmäßig als frei gegründete Vereinigung von Staatsbürgern dem gesellschaftlichen Bereich entstammen, sie aber hinsichtlich ihrer Aufgaben, die ihnen vom Grundgesetz zugewiesen wurden, in den staatlichen Bereich hineinragen und dort ihre Wirksamkeit entfalten. Für eine so geartete Zwischenstellung, eine an sich privatrechtliche Vereinigung erhält kraft Verfassung staatliche Aufgaben übertragen, drängt sich eine Parallele zum dem Verwaltungsrecht entstammenden "beliehenen Unternehmer", nämlich das von Menger hierfür vorgeschlagene Institut des "Beliehenen"⁶⁰⁾, geradezu auf. Scheuner⁶¹⁾ kritisiert diese Konstruktion mit der Begründung, daß die "Beleihung" nur in der ausführenden Staatstätigkeit vorkommen könne, nicht aber bei der Formung der Staatsrichtung. Dem ist entgegenzuhalten, daß das Modell Mengers keineswegs nur eine genaue Übernahme des im Verwaltungsrecht entwickelten Instituts des "beliehenen

60) Menger S. 160 f.; zustimmend v. d. Heydte S. 469 Anm. 49

61) Scheuner DÖV 58, S. 642

Unternehmers", sondern eine Parallele hierzu darstellen soll, die nicht in jedem Kriterium mit diesem übereinzustimmen braucht. Der allgemeine Begriff des "Beliehenen" bedeutet nur, daß auf eine Privatrechtsperson oder privatrechtliche Vereinigung durch Rechtssatz oder Staatsakt eine besondere öffentlich-rechtliche Zuständigkeit zur Ausübung kraft eigenen Rechts und eigenen Namens übertragen wird⁶²⁾. Durch Art. 21 Abs. 1 S. 1 GG und somit durch Verfassungsrecht ist nun den Parteien, also privatrechtlichen Vereinigungen, eine öffentlich-rechtliche Zuständigkeit, eine verfassungsrechtliche Aufgabe, verliehen worden. Diese Aufgabe wird von den Parteien kraft verfassungsmäßig zugesicherten Rechts im eigenen Namen wahrgenommen⁶³⁾. Daher ist die politische Partei hinsichtlich ihrer verfassungsmäßigen Stellung als "Beliehener" aufzufassen; ihr werden also als Vereinigung mit gesellschaftlichem Grundcharakter durch die Verfassungsbestimmung des Art. 21 Abs. 1 S. 1 GG staatliche Zuständigkeiten zugewiesen.

62) Menger S. 160

63) vgl. Menger S. 160 f.

C. BISHERIGE PARTEIAUSGABEN UND DEREN FINANZIERUNG

I. Vorbemerkung

Die eingehende Untersuchung der bisherigen Parteiausgaben und deren Finanzierung ist für eine Erörterung möglicher Finanzierungsmodelle unentbehrlich. Der erste Grund hierfür liegt in der Notwendigkeit, den Finanzbedarf der Parteien zu ermitteln. Nur so kann es vermieden werden, daß eine Finanzierungsmöglichkeit empfohlen wird, die zumindest als alleiniges Modell den Finanzbedarf nicht decken kann⁶⁴⁾. Die vorzuschlagenden Finanzierungsarten müssen in ihrer Gesamtheit den Finanzbedarf auf jeden Fall erreichen. Dabei ist der Finanzbedarf als diejenige Größe zu definieren, die notwendig ist, damit die Parteien die ihnen vom Grundgesetz übertragenen Aufgaben erfüllen können, wozu auch der Unterhalt eines entsprechenden Parteiapparates gehört. Anhaltspunkt für die Ermittlung einer solchen Größe sind die bisherigen Ausgaben. Allerdings dürfen hierfür nicht allein die letzten Ausgaben der Parteien herangezogen werden, da eine zuletzt möglicherweise aufgetretene Ausgabenerhöhung, die nicht auf einer Steigerung des Finanzbedarfs, sondern auf einem reichlicheren Geldzufluß beruht, ein falsches Bild vermitteln würde. Eine solche Gefahr war insbesondere deswegen gegeben, weil die inzwischen durch das Bundesverfassungsgericht für verfassungswidrig erklärte Finanzierung durch Zahlung laufender Zuschüsse aus dem Bundeshaushalt den Parteien eine beträchtliche Einnahmesteigerung verschaffte, die über eine unter Umständen entsprechend erfolgte Ausgabenvermehrung den Finanzbedarf weit überstieg.

Der zweite Grund für die eingehende Untersuchung speziell der Wahlausgaben liegt in der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 19. Juli 1966, in der das Modell einer Wahlkostenerstattung in den dort aufgezeigten Grenzen ausdrücklich für verfassungsrechtlich zulässig erklärt wurde. Eine Konkretisierung der darin generell umschriebenen Zulässigkeitsgrenzen, insbesondere der Begriffe "angemessener Wahlkampf" und "notwendige Kosten", macht eine derartige Erörterung erforderlich.

64) So empfiehlt beispielsweise Plate S. 110 indirekte staatliche Wahlzuschüsse durch Gewährung bestimmter kostenloser Leistungen, ohne zu sagen, wie der sonstige, auch die Eigenmittel übersteigende Finanzbedarf gedeckt werden soll.

II. Wahlausgaben und deren Finanzierung

Den weitaus größten Posten auf der Ausgabenseite nehmen die Wahlausgaben ein. Bei einer Untersuchung dieses Komplexes taucht die Schwierigkeit auf, daß nur wenige Angaben der Parteien selbst vorliegen, von denen ausgegangen werden kann. Das Fehlen solcher Angaben hat mehrere Gründe. Einmal kommt es daher, daß die Parteien in finanzieller Hinsicht überhaupt sehr ungern Auskunft geben, "um nicht in den Verdacht zu geraten, nur auf Grund eines riesigen Werbefeldzuges ein für sie günstiges Wahlergebnis erzielt zu haben"⁶⁵⁾. Jede Partei ist naturgemäß bestrebt, einen günstigen Wahlausgang in ihrer guten politischen Konzeption und bisherigen Politik begründet zu sehen. Auch will sie bei einer größeren Differenz von Wahlausgaben und Aufbringungsmöglichkeiten aus eigenen Mitteln und dem sich daraus ergebenden Schluß, daß sie auf die finanzielle Hilfe privater Dritter angewiesen ist, nicht in den Verdacht geraten, von den sie finanzierenden Dritten nicht nur finanziell, sondern ebenso politisch abhängig zu sein. Ein solcher Verdacht, so unbegründet er auch sein mag, liegt bei Kenntnis einer derartigen privaten Fremdfinanzierung nahe.

Das Fehlen von Parteiangaben über ihre Ausgaben hat einen weiteren Grund in Schwierigkeiten tatsächlicher Art. Es ist für einen Bundesschatzmeister bei der zum Teil recht starken Autonomie der Landesverbände kaum möglich, einigermaßen exakt die Ausgaben der Gesamtpartei zu nennen. Schwierigkeiten entstehen auch durch die Werbung selbständiger, einer Partei jedoch nahestehender Organisationen. Solche Ausgaben sind von einer Partei in der Regel gar nicht erfaßbar.

So ist es naturgemäß unmöglich, die Parteiausgaben und deren Finanzierung bis zur letzten Mark zu präzisieren. Es kann sich bei den gemachten Angaben daher zwangsläufig nur um Schätzungen handeln, die aber, teilweise von objektiven Beobachtern der Wahlkämpfe recht genau vorgenommen, einen guten Anhaltspunkt für den Finanzbedarf der Parteien zulassen.

Aus dem Zweck der Untersuchung, den Finanzbedarf zu ermitteln, ergibt sich notwendigerweise, lediglich die einer Partei tatsächlich entstandenen Ausgaben zu berücksichtigen. So müssen zum Beispiel die einer Partei zugute kommenden, unentgeltlichen Sach- und Dienstleistungen außer Ansatz bleiben. Die Angaben können deshalb auch keinen Aufschluß über den von einer Partei getriebenen Aufwand geben. Eine Mitgliederpartei ist beispielsweise infolge ihres größeren ehrenamtlichen Helferstabes in der Lage, gegenüber

⁶⁵⁾ Eschenburg, Zeit v. 31.7.57

einer Wählerpartei bei gleichem Geldeinsatz einen umfangreicheren Aufwand zu treiben und eine entsprechend höhere Wirkung zu erzielen. Daher wird auch das selbstverständliche Ergebnis der Untersuchung sein, daß der Finanzbedarf hinsichtlich der Wahlausgaben, gleiche Größe der Parteien vorausgesetzt, desto größer sein wird, je mehr sich eine Partei vom Typ der Mitgliederpartei entfernt.

1. Wahlfonds der Parteien 1949

a. Höhe der Ausgaben

Die Parteiausgaben für die erste Bundestagswahl 1949 waren im Verhältnis zu den späteren Wahlen recht bescheiden. Das lag im wesentlichen am fehlenden Geld. So waren die verschiedenen Finanzierungsmöglichkeiten von den Parteien noch nicht erschlossen. Auch verursachte eine Vielzahl von Parteien eine breite Streuung der Geldspenden, zumal durch den Neubeginn der politischen Tätigkeit noch keine Partei die Möglichkeit hatte, ihre politischen Ziele durch vergangenes Verhalten bestätigen und sich so als besonders förderungswürdig erweisen zu können.

Die Ausgaben der SPD betrugen nach Angaben ihres Parteivorstandes etwa 1,2 Mill. DM⁶⁶⁾.

Die Wahlausgaben der CDU wurden auf rund 2,25 Mill. DM geschätzt⁶⁷⁾. Aus diesen verhältnismäßig geringen Summen ist bereits zu ersehen, daß die Wahlausgaben aller Parteien kaum mehr als 10 Mill. DM betragen haben dürften.

b. Finanzierung dieser Ausgaben

Diese Ausgaben wurden von den bürgerlichen Parteien in erster Linie aus Spenden finanziert. Die Einnahmen aller Parteien aus Spenden werden auf etwa 6 Mill. DM geschätzt⁶⁸⁾.

Bei der SPD machte sich auch hinsichtlich der Finanzierung die hohe Mitgliederzahl bemerkbar, die einen großen Anteil der Eigenmittel an der Gesamtfinanzierung zur Folge hatte. Die 736.218 Mitglieder⁶⁹⁾ zahlten 1949 einen Beitrag von 6,613 Mill. DM, wovon der Parteivorstand als 15-prozentigen

66) Varain GWU 61, S. 504; Schütz, Parteien S. 30, gibt als Summe für die SPD-Ausgaben 1,25 Mill. DM an

67) Flechtheim, CDU-Finanzierung S. 185

68) Flechtheim, CDU-Finanzierung S. 185; Peters S. 418

69) Stand am 31. 12. 1949; Triesch S. 43; Varain GWU 61, S. 491

Anteil rund 992.000 DM erhielt⁷⁰⁾.

2. Die Wahlausgaben der Parteien 1953

Die Ausgaben für die Bundestagswahl 1953 stiegen gegenüber 1949 stark an. Die Parteien hatten sich inzwischen mehr Wege zum Geld eröffnet. Hierzu trug in nicht unerheblichem Maße die Gründung von sogenannten Fördergesellschaften bei. Nach einem Treffen führender Vertreter der Wirtschaft und der Politik im Frühjahr 1952 wurden in der Folgezeit in den Bundesländern unter verschiedenen Bezeichnungen, wie etwa "Volkswirtschaftliche Gesellschaft Bayern" oder "Verein zur Förderung der sozialen Marktwirtschaft in Nordrhein-Westfalen", Fördergesellschaften gegründet⁷¹⁾. Sie wurden als eigene Zwischenorganisationen zwischen Parteien und Wirtschaftsverbänden geschaffen, um bestimmte wirtschafts- und sozialpolitische Ziele in der Öffentlichkeit durchzusetzen⁷²⁾. Die einzelnen Beiträge an die Fördergesellschaften zahlten die Industriefirmen nach Lohnsummen oder die Handelsfirmen nach ihrem Umsatz, wobei die Firmen berechtigt waren, die von ihrem Anteil zu begünstigende Partei zu benennen⁷³⁾.

Die Fördergesellschaften finanzierten die ihren politischen Vorstellungen entsprechenden Parteien, also in der Hauptsache die des bürgerlichen Lagers. Die Gründung solcher Gesellschaften wurde begünstigt durch ein Gutachten des Bundesfinanzhofs vom 17. Mai 1952⁷⁴⁾, nach dem Beiträge an Berufsverbände auch dann steuerlich abzugsfähig blieben, wenn ein untergeordneter Teil der vereinnahmten Beiträge an politische Parteien oder Wahlfonds weitergegeben wurde. Da die Fördergesellschaften in der Regel als Berufsverbände organisiert waren, waren Spenden in dieser Form an politische Parteien von der Steuer abzugsfähig. Als untergeordneter Teil, der weitergegeben werden durfte, wurde in der Praxis etwa ein Viertel bis ein Drittel angenommen⁷⁵⁾.

70) Triesch S. 43; Varain GWU 61, S. 491

71) vgl. hierzu insbesondere Schwarzkopf; aber auch Friedrich-Zehetmeier S. 115

72) v. d. Heydte-Sacherl S. 168. Nach Maseburg S. 14 ist es der (eingestandene) Zweck einer Fördergesellschaft, Parteien mit Geld zu unterstützen, deren (uneingestandenes) Ziel aber, diese Unterstützung in Einfluß umzumünzen.

73) Kitzinger, Wahlkampf S. 166

74) ID 1/52 S; abgedruckt im Bundessteuerblatt III vom 5.9.1952, S. 228 ff.

75) Kitzinger, Wahlkampf S. 168

a. Ausgaben der Koalitionsparteien

- (1) Nach einer von Kempfski aufgestellten Mindestrechnung⁷⁶⁾ haben allein für Plakate, Wahlillustrierte, Flugblätter und Klebezettel, also für die Sichtwerbung, die CDU 2 Mill. DM, die CSU 0,5 Mill. DM, die FDP nahezu 2 Mill. DM und die DP 0,5 Mill. DM ausgegeben. Selbst unter der Berücksichtigung, daß die Finanzierung durch Fördergesellschaften erst anließ und diese Parteien daher nicht im gleichen Umfang über die Gelder verfügen konnten wie beispielsweise 1957⁷⁷⁾, muß diese Schätzung als zu niedrig angesehen werden⁷⁸⁾.
- (2) Einem Interview des Hauptgeschäftsführers des Bundesverbandes der Deutschen Industrie zufolge⁷⁹⁾ erhielten allein von Fördergesellschaften als Wahlsonderleistungen die CDU 2,5 Mill. DM, die FDP 2,2 Mill. DM und die DP 1 Mill. DM, also Gelder, die sicher auch ausgegeben wurden.
- (3) Heidenheimer⁸⁰⁾ veranschlagt die Zahlungen der Fördergesellschaften dagegen bereits auf 12 Mill. DM.
- (4) Nach Baer⁸¹⁾ sollen Industrie, Handel und Wirtschaft zugunsten der Koalitionsparteien, nämlich zugunsten von CDU/CSU, FDP und DP, sogar etwa 24 Mill. DM aufgebracht haben, so daß sich der Wahlfonds dieser Parteien einschließlich ihrer Mitgliederbeiträge und individueller Spenden auf ungefähr 30 bis 35 Mill. DM beziffern lasse.
- (5) Von anderer Seite⁸²⁾ wird der Wahletat der Koalitionsparteien auf etwa 28 bis 30 Mill. DM geschätzt, wovon allein 20 Mill. DM aus kollektiven Sammlungen, also Zuwendungen von Fördergesellschaften, und weitere 3 Mill. DM aus Einzelspenden stammten.
- (6) Flechtheim⁸³⁾ schätzt die Spenden an die nichtsozialistischen Parteien auf ungefähr 30 Mill. DM

76) Kempfski, SZ v. 22.8.53

77) So bezeichnet Bäumler, SZ v. 26.8.53, etwa die Finanzkraft der CSU als ziemlich schwach.

78) So auch Hirsch-Weber/Schütz S. 28, 36 und 40

79) "Das demokratische Wirtschaftsgeld", im Spiegel v. 4.11.1959, S. 22 ff. (22)

80) Heidenheimer, Parteifinanzen S. 383

81) Baer, Welt v. 29.7.53

82) R. W., DZuWZ v. 8.4.53

83) Flechtheim, CDU-Finanzierung S. 185

- (7) Nach einer Annahme von v. d. Heydte-Sacherl⁸⁴⁾ betrugen die Zuwendungen der Fördergesellschaften nahezu 30 Mill. DM.
- (8) Die Neue Zürcher Zeitung⁸⁵⁾ zitiert Schätzungen von unabhängiger Seite, wonach der Wahlfonds der Koalitionsparteien 30 bis 35 Mill. DM betragen haben soll.
- (9) Bei diesen Schätzungen hinsichtlich des Wahlfonds der Koalitionsparteien liegen die von Baer, R. W., Flechtheim, v. d. Heydte-Sacherl und der Neuen Zürcher Zeitung etwa um die 30 Mill. DM, sei es, daß sie nur die Spendeneinnahmen, die natürlich auch ausgegeben wurden, schätzten, sei es, daß sie die Wahlausgaben unmittelbar veranschlagten. Abgesehen von der zu niedrigen Mindestrechnung von Kempfski liegt nur die Angabe Heidenheimers, der allerdings ebenso wie Stein nur die Spenden der Fördergesellschaften beziffert, unter dieser Summe. Daher wird man für die Koalitionsparteien, also für CDU/CSU, FDP und DP, den Wahl-
etat für die Bundestagswahl 1953 auf ungefähr 30 Mill. DM schätzen dürfen.
- Diese Ausgaben wurden zum größten Teil aus Spenden, und zwar bereits überwiegend aus Zuwendungen der Fördergesellschaften, finanziert. Die Mitgliederbeiträge spielten dagegen keine große Rolle. Die sie betreffenden Schätzungen schwanken für die CDU/CSU zwischen nicht ganz 1 Mill. DM⁸⁶⁾ und etwa 2 Mill. DM⁸⁷⁾. Bei der FDP war das Beitragsaufkommen völlig unbedeutend⁸⁸⁾.

b. Ausgaben der Oppositionsparteien

Der Wahlkampfetat der SPD blieb rein zahlenmäßig hinter dem der Koalitionsparteien zurück. Das bedeutet jedoch keineswegs einen geringeren Wahlaufwand, denn der SPD steht wie jeder anderen Mitgliederpartei ein großer Stab ehrenamtlicher Helfer zur Verfügung. Auch kann sie bei Wahlkämpfen zur Verringerung der Unkosten auf die "Konzentrations-GmbH", eine Zusammenfassung von rechtlich selbständigen, der SPD jedoch nahestehenden Druckereien und Verlagsunternehmen⁸⁹⁾, zurückgreifen, die

84) v. d. Heydte-Sacherl S. 169

85) im Artikel "Der Wahlkampf in Westdeutschland", Fernausgabe vom 16. August 1953, Blatt 2

86) v. d. Heydte-Sacherl S. 169

87) R. W., DZuWZ v. 8.4.53

88) Peters S. 418

89) Grundmann S. 124; Haase; v. d. Heydte-Sacherl S. 168;
Hirsch-Weber/Schütz S. 17

Wahlpropagandamaterial zu günstig kalkulierten Preisen herstellt⁹⁰⁾.

- (1) Nach eigenen Angaben der SPD umfaßte ihr spezieller Wahlfonds 3,5 Mill. DM, wovon die Ortsvereine 700.000 DM, die Unterbezirke und Bezirke 1,8 Mill. DM und der Parteivorstand 1 Mill. DM aufbrachten⁹¹⁾. Daneben wurden für Agitation vor und unmittelbar nach der Wahl rund 2 Mill. DM verwendet⁹²⁾. Auch diese Ausgaben dürften zu einem großen Teil auf das Konto "Wahlkampf" gehen, so daß bereits nach diesen Angaben etwa 5 Mill. DM Wahlausgaben angenommen werden können.
- (2) Zu niedrig angesetzt ist auch hier die Mindestrechnung von Kempfski⁹³⁾, der die SPD mit nur knapp 2 Mill. DM veranschlagt. Hier liegen selbst die parteieigenen Angaben höher.
- (3) R. W.⁹⁴⁾ schätzt den Wahlfonds der SPD auf 4 Mill. DM aus Einnahmen aus Mitgliedsbeiträgen, je 2 Mill. DM aus Spenden von Parteiangehörigen und Spenden Dritter. Die Beiträge aus kollektiven Sammlungen setzt er für alle Oppositionsparteien auf 5 Mill. DM an, wobei er diese Summe als unsicherste Schätzung bezeichnet. Rechnet man von den 5 Mill. DM für alle Oppositionsparteien nur die Hälfte für die SPD, so ergibt sich nach R. W. ein Wahlfonds der SPD von 10,5 Mill. DM.
Für sämtliche Oppositionsparteien schätzt R. W. den Wahletat auf 15 Mill. DM.
- (4) Ebenso hält Baer⁹⁵⁾ einen Wahlfonds aller Oppositionsparteien in Höhe von insgesamt 15 bis 20 Mill. DM für gegeben, wobei er jedoch die unentgeltlichen Dienstleistungen in die Rechnung mit einbezieht. Ein derartiger Einschluß auch der unentgeltlich zur Verfügung stehenden Helfer, die den Wahlaufwand erheblich zu steigern vermögen, kann bei der hier vorgenommenen Untersuchung aber nicht berücksichtigt werden.
- (5) Man wird daher die tatsächlich erfolgten Wahlausgaben der SPD auf gut 5 Mill. DM ansetzen dürfen, wobei zu berücksichtigen ist, daß der Aufwand

90) Dübber, Parteifinanzierung S. 26; Ellwein S. 84 nimmt lediglich Selbstkostenpreise an.

91) Hirsch-Weber/Schütz S. 16; Peters S. 416; Varain GWU 61, S. 504

92) Hirsch-Weber/Schütz S. 16

93) Kempfski, SZ v. 22.8.53

94) R. W., DZuWZ v. 8.4.53

95) Baer, Welt v. 29.7.53

durch unentgeltliche Sach- und Dienstleistungen weitaus höher liegt. Für die gesamten Oppositionsparteien, also auch einschließlich der KPD, der, nach ihrem Aufwand zu urteilen, nicht unerhebliche Mittel zur Verfügung gestanden haben müssen⁹⁶⁾, kann der Wahlkampfetat auf knapp 10 Mill. DM geschätzt werden.

Die SPD finanzierte diese Ausgaben in erster Linie aus Mitgliederbeiträgen⁹⁷⁾. Sie nahm im Jahr 1953 von 607.456 Mitgliedern 7.139.760 DM ein⁹⁸⁾, wovon sie jedoch einen großen Teil für den Unterhalt des gewaltigen Parteiapparates benötigte. Im übrigen finanzierte sie diese Ausgaben in der Hauptsache aus kleineren Spenden, insbesondere durch Verkauf der Schuhmacher-Gedenkmarke. Durch Verkauf von Wahlfondsmarken, durch Sammellisten und durch Abgaben der Mandatsträger auf allen Ebenen soll ein zusätzlicher Betrag von 2,35 Mill. DM erzielt worden sein⁹⁹⁾.

Für sämtliche Parteien darf daher im Jahre 1953 ein Wahlkampfetat von ungefähr 40 Mill. DM angenommen werden¹⁰⁰⁾.

3. Wahlfonds für die Bundestagswahl 1957

Von großer Bedeutung für die Wahlfinanzierung 1957 war die inzwischen erfolgte Zentralisierung des Spendenwesens. Im Jahre 1954 wurde die "Staatsbürgerliche Vereinigung e. V." als zentrale Fördergesellschaft für die gesamte Bundesrepublik gegründet. Sie erfaßte etwa 50 Großunternehmen¹⁰¹⁾, die ihre Beiträge an die Staatsbürgerliche Vereinigung abführten. Nur die kleineren Unternehmungen blieben weiterhin bei den Landesfördergesellschaften, die ihrerseits völlig autonom in der Verteilung der Gelder waren¹⁰²⁾.

96) R. W., DZuWZ v. 8.4.53

97) Hirsch-Weber/Schütz S. 16

98) SPD-Jahrbuch 1952/53, S. 191

99) Peters S. 419

100) R. W., DZuWZ v. 8.4.53, schätzt diese Summe auf ungefähr 45 Mill. DM.
H. C., DZuWZ v. 20.5.53, veranschlagt hierfür sogar etwa 50 Mill. DM.

101) nach der Titelgeschichte des Spiegel über Parteienfinanzierung "Die letzte Rate", Der Spiegel v. 25.7.66, S. 17 ff. (21)

102) Stein-Interview, Spiegel v. 4.11.59, S. 25

Für das Spendenwesen zur Wahl 1957 war weiterhin wesentlich, daß inzwischen durch Änderung des Einkommensteuergesetzes Ausgaben zur Förderung staatspolitischer Zwecke in bestimmten Grenzen als Sonderausgaben steuerlich abzugsfähig wurden¹⁰³⁾. Nach § 49 Ziff. 1 der Durchführungsverordnung fielen hierunter auch Zahlungen an politische Parteien.

Die Schätzungen der Wahlausgaben 1957 werden durch die Angaben der Bundesschatzmeister von CDU, CSU, SPD und FDP erleichtert, die sie in den Verhandlungen vor dem Bundesverfassungsgericht anlässlich der Klagen gegen die staatliche Parteienfinanzierung machten.

a. CDU/CSU

- (1) Der Schatzmeister der CDU, Fritz Burgbacher, schätzte die Wahlausgaben seiner Partei auf 18,5 Mill. DM, denen 18,16 Mill. DM zusätzlicher Einnahmen für den Wahlkampf gegenüberstehen¹⁰⁴⁾.

Für die CSU gab deren Schatzmeister Zimmermann die Summe von 1,601 Mill. DM als Wahlausgaben und 2,067 Mill. DM als zusätzliche Wahleinnahmen an¹⁰⁵⁾. Somit ergibt sich als Gesamtsumme der Wahlausgaben von CDU/CSU nach parteieigenen Angaben der Betrag von 20,1 Mill. DM.

- (2) Nach Meldungen einiger Presseorgane¹⁰⁶⁾ sollte die CDU/CSU allein von den Fördergesellschaften 30 Mill. DM erhalten. Diese Summe wurde auch als gesamter Wahlfonds für die Unionsparteien genannt¹⁰⁷⁾. Zu hoch dürfte auf jeden Fall der Betrag von 60 Mill. DM sein, den die CDU/CSU nach Schätzungen ihrer Gegner allein aus Spenden der Wirtschaft erhalten haben soll¹⁰⁸⁾.

103) BGBl I, 1954 S. 373

104) BVerfG 19.7.66, S. 42

105) BVerfG 19.7.66, S. 42

106) "Munition für den Wahlkampf", DZuWZ v. 8.5.57, S. 1; "Methoden des modernen Wahlkampfes", DZuWZ v. 17.8.57, S. 3; "Rücksicht auf die Geldgeber der CDU/CSU", Vorwärts v. 30.8.57, S. 3; auch Flechtneim Gewerkschaften S. 584, "Wahlfonds Der Spiegel v. 22.5.57, S. 13

107) "Wer bezahlt die deutschen Wahlen?", Die Tat v. 5.8.57, S. 2; ähnlich Noack

108) nach Schuster, SZ v. 23.8.57

- (3) Bei seiner sehr gründlichen und detailliert aufgegliederten Schätzung kommt Kitzinger¹⁰⁹⁾ zu dem Ergebnis, daß sich der Wahlfonds der CDU auf etwa 25 bis 30 Mill. DM belaufen haben dürfte, wovon auf die Bundespartei die Hälfte dieser Summe entfällt, während der Rest von den Landesverbänden und auf Wahlkreisebene ausgegeben worden sei.
- (4) All diese Schätzungen von unabhängiger Seite hinsichtlich der Wahlausgaben von CDU/CSU liegen um die 30 Mill. DM, die sehr genau aufgegliederte von Kitzinger zwischen 25 und 30 Mill. DM¹¹⁰⁾. Man wird diese Höhe von etwa 25 bis 30 Mill. DM als ungefähre Größenordnung für den Wahlfonds der CDU/CSU ansehen dürfen. Diese Höhe wird bestätigt durch einen Vergleich mit der Einnahmenseite, wenn man davon ausgeht, daß die Unionsparteien von der Staatsbürgerlichen Vereinigung 11 Mill. DM¹¹¹⁾ und von den Fördergesellschaften der Länder weitere 8 Mill. DM¹¹²⁾, also aus kollektiven Spenden bereits 19 Mill. DM erhielten. Rechnet man hierzu noch individuelle Spenden und Eigenmittel, so unterstreicht das die Richtigkeit der Schätzung von 25 bis 30 Mill. DM als Wahlausgaben der CDU/CSU.

b. FDP, DP/FVP und GB/BHE

- (1) Die Wahlausgaben der FDP 1957 werden von Kitzinger¹¹³⁾ auf 6 bis 7 Mill. DM veranschlagt. Diese Summe ist jedoch zu niedrig gehalten, denn nach Aussage des Schatzmeisters der FDP vor dem Bundesverfassungsgericht betrugen die Wahlausgaben seiner Partei 10 Mill. DM¹¹⁴⁾. Diese Ausgaben wurden vorwiegend aus Spenden finanziert. So erhielt die Partei allein von der Staatsbürgerlichen Vereinigung 4,6 Mill. DM¹¹⁵⁾.

109) Kitzinger, Wahlkampf S. 160.

110) Auch Dübber, Parteifinanzierung S. 38, hält die Schätzung Kitzingers für recht genau und stimmt ihr als ungefähre Größenordnung zu.

111) Stein-Interview, Spiegel v. 4. 11. 59, S. 22; Breitling PVS 61, S. 354; Schröder, SZ v. 15. 6. 61

112) Breitling PVS 61, S. 354; Schröder, SZ v. 15. 6. 61

113) Kitzinger, Wahlkampf S. 161; Kitzinger ZfP 60, S. 386

114) BVerfG 19. 7. 66, S. 42

115) Stein-Interview, Spiegel v. 4. 11. 59, S. 22

- (2) Die Wahlausgaben der DP/FVP für 1957 beziffert Kitzinger¹¹⁶⁾ auf 3,5 Mill. DM. Da die Staatsbürgerliche Vereinigung nach Angabe des Hauptgeschäftsführers des Bundesverbandes der Deutschen Industrie allein als zusätzliche Wahlsonderleistung 3,3 Mill. DM bezahlte¹¹⁷⁾ und außerdem noch Fördergesellschaften auf Landesebene hinzugekommen sein dürften, müssen die 3,5 Mill. DM als untere Grenze der Wahlausgaben der DP/FVP angesehen werden.
- (3) Der GB/BHE erhielt als Wahlsonderleistung der Staatsbürgerlichen Vereinigung 0,5 Mill. DM¹¹⁸⁾. Darüber hinaus hatte der GB/BHE mit seinen etwa 170.000 Mitgliedern, von denen rund 130.000 ihre, wenn auch geringen Monatsbeiträge entrichteten¹¹⁹⁾, eine verhältnismäßig hohe Mitgliederzahl, die einen teilweisen Zuschuß von den Beitragseinnahmen in den Wahlfonds ermöglichte. Unter Berücksichtigung, daß neben den 0,5 Mill. DM von der Staatsbürgerlichen Vereinigung noch Zuschüsse der Fördergesellschaften auf Länderebene den Wahletat der Partei vergrößert haben dürften und der recht hohen Mitgliederzahl, können die Wahlausgaben des GB/BHE 1957 auf rund 2 Mill. DM¹²⁰⁾ geschätzt werden.

c. SPD

- (1) Nach eigenen Angaben betrugen die Wahlausgaben allein des Parteivorstandes der SPD 4,117 Mill. DM¹²¹⁾. Die Ausgaben der Gesamtpartei anläßlich der Bundestagswahl 1957 beliefen sich laut Aussage des SPD-Schatzmeisters vor dem Bundesverfassungsgericht auf 9.705.484 DM¹²²⁾. Diese Summe dürfte in Anbetracht der wertvollen unentgeltlichen Sach- und Dienstleistungen im wesentlichen zutreffen.
- (2) Auch die Schätzungen von unabhängiger Seite kommen ungefähr zum gleichen Ergebnis. So geht Kitzinger¹²³⁾ von den 4,1 Mill. DM Ausgaben des Parteivorstandes aus, verdoppelt diesen Betrag als Erfahrungssatz bei Hinzurechnung der Ausgaben auf Bezirks- und lokaler Ebene und gelangt so auf etwa 8 Mill. DM, womit er sogar noch etwas unter den parteieigenen Angaben liegt.

116) Kitzinger, Wahlkampf S. 144; Kitzinger ZfP 60, S. 386

117) Stein-Interview, Spiegel v. 4, 11. 59, S. 22

118) Stein-Interview, Spiegel v. 4, 11. 59, S. 22

119) Kitzinger, Wahlkampf S. 145 120) auch Varain GWU 61, S. 504

121) Kitzinger, Wahlkampf S. 164 122) BVerfG 19. 7. 66, S. 42

123) Kitzinger, Wahlkampf S. 161; Kitzinger ZfP 60, S. 384 f.

- (3) Den Ausgaben des Parteivorstandes von 4,117 Mill. DM stehen Einnahmen aus Wahlbeiträgen in Höhe von 4,17 Mill. DM gegenüber¹²⁴⁾, einem Posten, der in Nichtwahljahren recht unbedeutend ist. Daher kann der Schluß gezogen werden, daß die Wahlausgaben der Parteizentrale aus diesen Wahlbeiträgen finanziert wurden. Die Wahlbeiträge dürften sich aus Spenden zusammensetzen¹²⁵⁾, sei es in Form des Verkaufs von Wahlmarken, der Sammlung kleinerer Spenden oder auch der Abgabe größerer Beträge durch Mitglieder oder private Dritte. Für die Finanzierung der Wahlausgaben der unteren Parteiebenen spielen die Eigenmittel, insbesondere die Beitrags-einnahmen, wieder eine größere Rolle.

Setzt man also die Wahlausgaben 1957 der CDU/CSU mit etwa 25 bis 30 Mill. DM, der FDP mit 10 Mill. DM, der SPD mit 9,7 Mill. DM, der DP/FVP mit 3,5 Mill. DM und des GB/BHE mit 2 Mill. DM an, so ergibt das einen Wahlfonds aller Parteien in der Größenordnung von 50 bis 55 Mill. DM¹²⁶⁾.

4. Wahlkampfetat für die Bundestagswahl 1961

Gegenüber der Wahl 1957 waren hinsichtlich der Finanzierung zwei wichtige Ereignisse eingetreten. Einmal wurde im Jahre 1958 durch das Bundesverfassungsgericht¹²⁷⁾ die steuerliche Abzugsfähigkeit von Spenden an politische Parteien für verfassungswidrig erklärt. Lediglich die Berufsverbände durften bis zu einem bestimmten Prozentsatz, etwa 20 bis 30 v. H. des Aufkommens an Beiträgen, die Parteien auch weiterhin steuerfrei unterstützen, wenn sie sich auf die Wahrnehmung der allgemeinen Berufsinteressen beschränkten¹²⁸⁾.

Das zweite wichtige Ereignis war die im Jahre 1959 erfolgte Einführung einer staatlichen Finanzierung der Parteien, wenn sie auch für die Wahlfinanzierung 1961 noch nicht annähernd die Bedeutung hatte wie 1965, da bis 1961

124) Kitzinger, Wahlkampf S. 164

125) Breitling PVS 61, S. 353; Stein-Interview, Spiegel v. 4.11.59, S. 28; Triesch S. 50 f.

126) Auf ungefähr der gleichen Höhe liegen auch die Schätzungen von Kitzinger, Wahlkampf S. 161, mit 50 bis 60 Mill. DM und der Tageszeitung "Die Tat" v. 5.8.57, S. 2 mit mindestens 50 Mill. DM.

127) BVerfGE 8, 51

128) hierzu Gong; Schröder, SZ v. 15.6.61; Stein-Interview, Spiegel v. 4.11.59, S. 25

aus dem Bundeshaushalt hierfür nur jährlich 5 Mill. DM ausgeschüttet wurden, die dazu noch einer Zweckbindung unterlagen¹²⁹⁾.

a. Wahlfonds der CDU/CSU

Ausgangspunkt für eine Schätzung des Wahlfonds der Unionsparteien können auch für das Jahr 1961 die Aussagen der Schatzmeister von CDU und CSU sein.

(1) Die CDU gab nach Schätzung ihres Schatzmeisters vor dem Bundesverfassungsgericht¹³⁰⁾ während des Wahlkampfes 1961 25 Mill. DM aus. Für die CSU bezifferte deren Schatzmeister, Fritz Zimmermann, die Wahlausgaben seiner Partei auf 1,64 Mill. DM¹³¹⁾. Der CSU-Vorsitzende Strauß nannte hierfür die Summe von 2 Mill. DM¹³²⁾. Somit beliefen sich die Wahlausgaben von CDU/CSU nach parteieigenen Angaben auf insgesamt 27 Mill. DM.

(2) Eine solche Größenordnung wird ungefähr bestätigt durch Schätzungen von unabhängiger Seite. Friedlein beziffert die Wahlkampfaufwendungen von CDU/CSU auf 35 Mill. DM¹³³⁾.

Schröder¹³⁴⁾ berechnet den Wahlfonds der CDU auf über 35 Mill. DM, wobei allerdings die sogenannten Parallelaktionen, die Werbemaßnahmen Dritter zugunsten einer bestimmten Partei, hier also der CDU, mit einbezogen sind. Da Schröder diese Parallelaktionen mit etwa 10 Mill. DM ansetzt, ergibt seine Schätzung gleichfalls den vom CDU-Schatzmeister genannten Betrag von 25 Mill. DM.

Es kann daher mit großer Wahrscheinlichkeit angenommen werden, daß die CDU die von ihrem Schatzmeister genannten 25 Mill. DM für den Wahlkampf 1961 ausgegeben hat. Rechnet man für die CSU die von ihrem Vorsitzenden erwähnte Summe von 2 Mill. DM hinzu, so ergibt das einen Wahlfonds der CDU/CSU von 27 Mill. DM.

(3) Diese Wahlausgaben müssen auch 1961 zum größten Teil aus Spenden finanziert worden sein. Nach Aussage des CDU-Schatzmeisters vor dem Bundesverfassungsgericht¹³⁵⁾ hatte die CDU eine zusätzliche Einnahme speziell zur Führung des Wahlkampfes von 23,682 Mill. DM. Daraus

129) hierzu BVerfG 19.7.66, S. 3 f.

130) BVerfG 19.7.66, S. 42

131) BVerfG 19.7.66, S. 42

132) Bunte Illustrierte v. 23.3.1966

133) Friedlein S. 30; ebenso Treue, Wähler S. 49 f. Gong nennt als Summe 30 bis 35 Mill. DM.

134) Schröder, SZ v. 15.6.61

135) BVerfG 19.7.66, S. 42

folgt, daß höchstens 1,318 Mill. DM, nämlich die Differenz zu den Wahlausgaben, aus laufenden Einnahmen, wie sie Mitgliederbeiträge oder laufende Zuschüsse darstellen, finanziert wurden. Da in diesen zusätzlichen Einnahmen von 23,682 Mill. DM weder Mitgliederbeiträge noch die staatlichen Zuschüsse wegen deren Zweckbindung stecken konnten, muß angenommen werden, daß diese zusätzlichen Einnahmen in der Hauptsache aus Spenden bestanden, die damit auch den größten Anteil an der Finanzierung der Wahlausgaben ausmachten.

b. Wahlfonds der FDP und DP/BHE

- (1) Die Wahlausgaben der FDP betrugen nach der Aussage ihres Schatzmeisters vor dem Bundesverfassungsgericht¹³⁶⁾ 14,5 Mill. DM. Diese Angabe wird wohl ungefähr zutreffen, zumal die Schätzungen von dritter Seite noch etwas niedriger liegen. Sie schwanken von 9¹³⁷⁾, 10¹³⁸⁾, 12,2¹³⁹⁾ bis 13¹⁴⁰⁾ Mill. DM.

Diese Wahlausgaben der FDP dürften im wesentlichen aus Spenden finanziert worden sein.

- (2) Die Wahlausgaben der DP/BHE betrugen 1961 nach Schröder¹⁴¹⁾ 2,5 Mill. DM, wovon 1,5 Mill. DM durch Spenden der Fördergesellschaften an die DP und die restliche 1 Mill. DM vom BHE mit seiner gut organisierten Mitgliedschaft aufgebracht wurden.

c. Wahlfonds der SPD

- (1) Nach Angabe des SPD-Schatzmeisters vor dem Bundesverfassungsgericht¹⁴²⁾ betrugen die Wahlausgaben seiner Partei 1961 15.847.975 DM, von denen allein auf den Parteivorstand 8.612.212 DM¹⁴³⁾ entfielen.
- (2) Dieser Summe entsprechen auch ungefähr die Schätzungen von dritter Seite. So beziffert Friedlein¹⁴⁴⁾ die Wahlausgaben auf 15,5 Mill. DM. Schröder¹⁴⁵⁾ gibt sie mit 8 Mill. DM an, womit er jedoch nur die Ausgaben der Parteizentrale gemeint haben dürfte¹⁴⁶⁾.

136) BVerfG 19.7.66, S. 42

137) Kaack S. 12

138) Friedlein S. 30; Treue, Wähler S. 48 f.

139) Schröder, SZ v. 16.6.61

140) "Die Wahlstrategen gehen in Urlaub", FAZ v. 21.9.61, S. 6

141) Schröder, SZ v. 16.6.61

142) BVerfG 19.7.66, S. 42

143) SPD-JAHREBUCH 1960/61, S. 347

144) Friedlein S. 30; ebenso Treue, Wähler S. 48f.

145) Schröder, SZ v. 16.6.61

146) siehe Seite 29, unten

- (3) Der Ausgabeposten "Wahlkampf" des Parteivorstandes wurde im wesentlichen aus "Sammlungen" finanziert, die 6,7 Mill. DM¹⁴⁷⁾ ausmachten, während sie in den Nichtwahljahren nur unerheblich waren. Die Mehrausgaben des Parteivorstandes für die Wahlen gegenüber den Einnahmen aus Sammlungen in Höhe von etwa 1,9 Mill. DM wurden wohl dadurch ermöglicht, daß der allgemeine Ausgabeposten "Werbung" zugunsten der speziellen Wahlwerbung gekürzt wurde. Für die Wahlausgaben der unteren Parteiebenen dürften auch die Einnahmen aus Mitgliedsbeiträgen eine wichtige Rolle gespielt haben.
- Rechnet man somit als Wahlausgaben für die CDU/CSU 27 Mill. DM, für die SPD 15,8 Mill. DM, für die FDP 14,5 Mill. DM und für die DP/BHE 2,5 Mill. DM, so ergibt das 1961 für diese Parteien insgesamt einen Wahlfonds von 59,8 Mill. DM, also einer Größenordnung von ungefähr 60 Mill. DM.

5. Wahlausgaben 1965 und deren Finanzierung

Der Bundestagswahlkampf 1965 brachte gegenüber 1961 eine gewaltige Ausgabensteigerung für die politischen Parteien. Diese Steigerung dürfte entscheidend auf die starke Erhöhung der Staatszuschüsse aus dem Bundeshaushalt zurückzuführen sein. Es ist daher notwendig, auch die Parteieinnahmen genauer zu analysieren, um den Grund für die Ausgabenvermehrung in dem reichlichen Geldzufluß zu erkennen und keinem Trugschluß hinsichtlich eines etwa gestiegenen Finanzbedarfs zu erliegen.

Bereits im Jahre 1962 wurden im Bundeshaushalt neben den bisherigen 5 Mill. DM "Sondermitteln für die politische Bildungsarbeit" weitere 15 Mill. DM als "Sondermittel für die Aufgaben der Parteien nach Artikel 21 des Grundgesetzes" ausgewiesen, die an die Parteien nach dem Schlüssel ihrer Stärke im Bundestag, berechnet nach dem d'Hondt'schen Verfahren, verteilt wurden¹⁴⁸⁾. Im Jahre 1963 wurde im Haushaltsplan des Bundes der gesamte Betrag von 20 Mill. DM als "Sondermittel für die Aufgaben der Parteien nach Artikel 21

146) Der tatsächliche Aufwand, also unter Einschluß der erheblichen unentgeltlichen Dienst- und Sachleistungen, ist natürlich sehr viel höher. Er wird von Schröder, SZ v. 16. 6. 61, auf 28 Mill. DM und von Gong auf 28 bis 30 Mill. DM veranschlagt.

147) SPD-Jahrbuch 1960/61, S. 347

148) BVerfG 19. 7. 66, S. 4

des Grundgesetzes" eingesetzt¹⁴⁹⁾. Damit entfiel für den gesamten Betrag die Zweckbindung, die bis 1962 hinsichtlich 5 Mill. DM durch die Bestimmung "Sondermittel für die politische Bildungsarbeit" gegeben war. Die 20 Mill. DM wurden verteilt, indem 20 v. H. der Summe an die vier im Bundestag vertretenen Parteien, nämlich an die CDU, CSU, SPD und FDP, zu gleichen Teilen und die übrigen 80 v. H. ihnen nach der Parlamentsstärke zugewiesen wurden¹⁵⁰⁾.

Für das Rechnungsjahr 1964 wurden die "Sondermittel für die Aufgaben der Parteien nach Artikel 21 des Grundgesetzes" auf 38. Mill. DM erhöht, wobei die Vergabe der Mittel nach dem Schlüssel des Jahres 1963 erfolgte. Im Jahre 1965 wurden abermals 38 Mill. DM bei gleicher Verteilung an die Parteien ausgezahlt¹⁵¹⁾.

a. Wahletat der CDU/CSU

- (1) Die Wahlausgaben der CDU betrugen 1965 nach der Aussage ihres Schatzmeisters vor dem Bundesverfassungsgericht 33,5 Mill. DM, die zum Teil, nämlich in Höhe von 20,45 Mill. DM, aus zusätzlichen Einnahmen finanziert wurden¹⁵²⁾. Die restlichen rund 13 Mill. DM konnten also aus den laufenden Einnahmen bestritten werden. Diese Einsparungen aus den laufenden Einnahmen wurden nur dadurch ermöglicht, daß die staatlichen Zuschüsse seit 1962 stark stiegen. Dies zeigt auch ein Vergleich mit den Wahljahren 1957 und 1961, in denen die zusätzlichen Einnahmen stets annähernd die Wahlausgaben deckten¹⁵³⁾. Weiter wird aus der Gegenüberstellung mit dem Wahljahr 1961 ersichtlich, daß die zusätzlichen Wahleinnahmen 1965 sogar sanken, die Wahlausgaben dagegen um 8,5 Mill. DM stiegen. Diese Tatsachen lassen sich nur dadurch erklären, daß die staatlichen Zuschüsse die CDU in Lage versetzten, trotz weniger zusätzlicher Einnahmen größere Wahlaufwendungen zu machen¹⁵⁴⁾.

149) BVerfG 19.7.66, S. 4 f.

150) BVerfG 19.7.66, S. 5

151) BVerfG 19.7.66, S. 5

152) BVerfG 19.7.66 S. 42

153) vgl. BVerfG 19.7.66, S. 42

154) Der Anteil des Parteivorstandes der CDU an diesen Wahlausgaben konnte nicht ermittelt werden. Nach Angabe der Bundesgeschäftsstelle der CDU (Schreiben v. 19.9.66 an den Verfasser) sei dies nicht möglich, da die Parteizentrale gewisse Aufgaben durchgeführt und Leistungen erbracht hätte, die unmittelbar den Landes- und Kreisverbänden zugute gekommen wären, die dann unterschiedlich hoch die Kosten erstatteten. In der Regel käme es jedoch zu einer vollen Erstattung.

- (2) Die Wahlausgaben der CSU beliefen sich nach Angabe ihres Schatzmeisters auf rund 3,4 Mill. DM, denen zusätzliche Einnahmen von etwa 1,8 Mill. DM gegenüberstanden¹⁵⁵⁾. Der CSU-Vorsitzende Strauß¹⁵⁶⁾ beziffert die Wahlausgaben seiner Partei auf 4 Mill. DM, während sie von dritter Seite¹⁵⁷⁾ auf 3 Mill. DM geschätzt werden. Auch bei der CSU zeigen die gegenüber den zusätzlichen Einnahmen von 1,8 Mill. DM viel höheren Wahlausgaben, daß die laufenden Einnahmen aus Staatszuschüssen einen derartigen Umfang der Wahlausgaben ermöglichten, während in den Wahljahren 1957 und 1961 die zusätzlichen Einnahmen diese Ausgaben sogar überstiegen.

Damit ergibt sich für die Unionsparteien 1965 ein Wahlfonds von etwa 37,5 Mill. DM, der sich aus 33,5 Mill. DM für die CDU und 4 Mill. DM für die CSU zusammensetzt. Eine solche Größenordnung der Wahlausgaben wurde durch die laufenden staatlichen Zuschüsse ermöglicht.

b. Wahletat der FDP

- (1) Auch bei der FDP dürfte das Ansteigen der Wahlausgaben 1965 gegenüber 1961 u. a. auf die Staatszuschüsse aus dem Bundeshaushalt, insbesondere auf die 1964 erfolgte Erhöhung auf insgesamt 38 Mill. DM, zurückzuführen sein. Diese Aussage trifft in erster Linie auf den Bundesvorstand der Partei zu. Die Wahlausgaben allein der FDP-Bundespartei einschließlich Sonder- und Nebenorganisationen, also ohne Landes-, Bezirks- und Kreisverbände, betrugen nach Angabe ihres Bundesschatzmeisters 7.927.523 DM¹⁵⁸⁾. Für die Frage, inwieweit diese Ausgaben aus laufenden Einnahmen, in denen auch die staatlichen Zuschüsse stecken, oder aus zusätzlichen Einnahmen finanziert wurden, müssen zum Vergleich ebenfalls die Einnahmen und Ausgaben für das Jahr 1964 gegenübergestellt werden. Die Einnahmen der Bundespartei 1964 betrugen 7.318.922 DM¹⁵⁹⁾, denen Ausgaben von 5.129.580 DM¹⁶⁰⁾ gegenüberstanden. Die Bundespartei hatte also 1964 einen Einnahmeüberschuß von 2.189.342 DM. Dieser Betrag, 1964 aus laufenden Einnahmen eingespart, konnte folglich bei der Wahl 1965 mit ausgegeben werden. Für das Jahr 1965 betrugen die Ausgaben der Zentrale abzüglich der Wahlausgaben 4.717.996 DM¹⁶¹⁾. Unterstellt man für das

155) BVerfG 19. 7. 66, S. 42

156) Bunte Illustrierte v. 23. 3. 66

157) Höfl, SZ v. 18. 9. 65

158) Rubin S. 32

159) Rubin S. 31

160) Rubin S. 32

161) Dieser Betrag ergibt sich als Differenz zwischen den bei Rubin, S. 32, angeführten Gesamtausgaben und Wahlausgaben.

Jahr 1965 die gleichen laufenden Einnahmen wie 1964 und wertet die darüber hinausgehenden als zusätzliche Wahleinnahmen, was deswegen möglich ist, weil die Staatszuschüsse aus dem Bundeshaushalt 1965 als laufende Haupteinnahmequelle der Bundespartei und wohl auch die sonstigen laufenden Einnahmen gleich blieben, so ergibt das für das Jahr 1965 einen Überschuß der laufenden Einnahmen gegenüber den laufenden Ausgaben (Gesamtausgaben abzüglich Wahlausgaben) von rund 2,6 Mill. DM. Rechnet man den Einnahmeüberschuß des Jahres 1964 von etwa 2,2 Mill. DM hinzu, so kann man sagen, daß die Wahlausgaben des Parteivorstandes zu ungefähr 4,8 Mill. DM aus Einsparungen der laufenden Einnahmen der Jahre 1964 und 1965 finanziert wurden. Daß derartige Einsparungen bei einer Partei von der Größenordnung der FDP möglich waren, dürfte in erster Linie auf die Zuschüsse aus dem Bundeshaushalt zurückgeführt werden. Demnach blieben also 3,1 Mill. DM der Wahlausgaben, die aus zusätzlichen Einnahmen finanziert wurden. Diese Rechnung wird auch dadurch bestätigt, daß der Betrag von 3,1 Mill. DM annähernd die Summe darstellt, um die die Einnahmen 1965 gegenüber den des Jahres 1964 stiegen¹⁶²⁾. Bei diesem Anwachsen der Einnahmen dürfte es sich also um zusätzliche Wahleinnahmen handeln.

- (2) Die Wahlausgaben 1965 der gesamten FDP beliefen sich nach Angabe ihres Schatzmeisters vor dem Bundesverfassungsgericht auf 17,2 Mill. DM¹⁶³⁾. Abzüglich der von der Bundespartei ausgegebenen 7,9 Mill. DM verblieben folglich für die unteren Organisationsebenen 9,3 Mill. DM. Inwieweit diese Ausgaben aus laufenden oder zusätzlichen Einnahmen finanziert wurden, läßt sich nur schwer feststellen, da die Einnahmen und Ausgaben der Landes- und Kreisverbände lediglich global, ohne jede Gliederung, veröffentlicht sind¹⁶⁴⁾. Zudem wurden die geschätzten Einnahmen der Kreisverbände gleichfalls in die Ausgabenrechnung eingesetzt. Auch vor dem Bundesverfassungsgericht konnte der Bundesschatzmeister der FDP hinsichtlich der Frage nach zusätzlichen Einnahmen für die Wahl 1965 keine Angaben machen. Es darf jedoch vermutet werden, daß auf den unteren Organisationsebenen wie beim Parteivorstand die Mehreinnahmen 1965 gegenüber 1964 auf zusätzlichen Wahleinnahmen beruhen. Nach einer derartigen Rechnung betrügen die zusätzlichen Einnahmen der Landesverbände rund 3,236 Mill. DM und die der Kreisverbände etwa

162) Rubin S. 31

163) BVerfG 19. 7. 66, S. 42

164) Rubin S. 35

2,564 Mill. DM¹⁶⁵⁾. Danach machten die zusätzlichen Einnahmen zur Wahl 1965 für die Gesamtpartei 8,9 Mill. DM aus. Ein Vergleich mit der CDU, deren zusätzliche Wahleinnahmen 20,45 Mill. DM betrugen, läßt diese Summe nicht unglaublich erscheinen. Die zusätzlichen Wahleinnahmen der FDP dürften ebenso wie bei der CDU/CSU in der Hauptsache aus Spenden stammen, sei es aus Kleinstspenden in Form von Sammlungen, sei es aus größeren Spenden kollektiver oder individueller Art.

c. Wahletat der SPD

Auch bei der SPD stiegen die Wahlausgaben 1965 gegenüber 1961 erheblich.

- (1) Allein beim Parteivorstand der SPD betrugen die Ausgaben für die Bundestagswahl 1965 nach eigenen Angaben¹⁶⁶⁾ für Sichtwerbung, Wahlillustrate, Anzeigen usw. 11,794 Mill. DM und für Wahlreisen, Wahlkundgebungen, Wahlversammlungen, Fernsehfilme, Ausstellungen und dergleichen 3,065 Mill. DM, zusammen also 14,859 Mill. DM. Diese Wahlausgaben wurden zu einem großen Teil aus den laufenden Einnahmen finanziert, was in erster Linie durch die erheblichen Zuschüsse aus dem Bundeshaushalt möglich war. Diese Tatsache wird ersichtlich durch einen Vergleich der Kassenbestände des Parteivorstandes zum 1. Januar der jeweiligen Jahre.

Die Kassenbestände beliefen sich

am 1. 1. 1962 auf	185.771 DM ¹⁶⁷⁾
am 1. 1. 1963 auf	5.953.431 DM ¹⁶⁸⁾
am 1. 1. 1964 auf	2.898.534 DM ¹⁶⁹⁾
am 1. 1. 1965 auf	6.870.044 DM ¹⁷⁰⁾
und am 1. 1. 1966 auf	548.307 DM ¹⁷¹⁾

Der hohe Einnahmeüberschuß 1962, der sich in dem Kassenbestand am 1. 1. 1963 widerspiegelt, muß auf das starke Ansteigen der staatlichen Zuschüsse zurückgeführt werden. Erst 1963 konnten die Ausgaben den

165) vgl. Rubin S. 35

166) SPD-Jahrbuch 1964/65, S. 211

167) SPD-Jahrbuch 1960/61, S. 347; 1962/63, S. 376

168) SPD-Jahrbuch 1962/63, S. 376, 377

169) SPD-Jahrbuch 1962/63, S. 377; 1964/65, S. 210

170) SPD-Jahrbuch 1964/65, S. 210, 211

171) SPD-Jahrbuch 1964/65, S. 211

gestiegenen Einnahmen angepaßt werden, indem 8,364 Mill. DM für "Bildungspolitische Öffentlichkeitsarbeit" ausgegeben wurden¹⁷²⁾. Hier deutet sich bereits an, worauf später noch hinzuweisen sein wird, daß sich nämlich auch bei den laufenden Ausgaben diese nach einer gewissen Umstellungsphase nach den gestiegenen Einnahmen richten. Trotz der gestiegenen Ausgaben 1963 blieb am 1. 1. 1964 noch ein Kassenbestand von annähernd 3 Mill. DM, der auf Grund der Erhöhung des Bundeszuschusses auf insgesamt 38 Mill. DM zum 1. 1. 1965 auf knapp 7 Mill. DM stieg. Somit konnten 1964 knapp 4 Mill. DM aus den laufenden Einnahmen eingespart werden, Rechnet man zu diesem Kassenbestand von knapp 7 Mill. DM für 1965 einen Mehrbetrag der laufenden Einnahmen¹⁷³⁾ gegenüber den laufenden Ausgaben¹⁷⁴⁾ von rund 3,7 Mill. DM hinzu, so ergibt das Einsparungen aus laufenden Einnahmen von insgesamt etwa 10,5 Mill. DM, die bis auf 0,5 Mill. DM, die den Kassenbestand am 1. 1. 1966 ausmachten, mit für den Wahlkampf 1965 verwendet wurden.

Man wird daher sagen können, daß der Parteivorstand der SPD seine Wahlausgaben von rund 14,8 Mill. DM in Höhe von etwa 10 Mill. DM aus laufenden Einnahmen und den Restbetrag aus zusätzlichen Wahleinnahmen, insbesondere aus Sammlungen, die sich 1965 auf ungefähr 4,5 Mill. DM beliefen¹⁷⁵⁾, finanzierte. Eine derartige Finanzierung aus laufenden Einnahmen wurde in erster Linie durch die hohen Zahlungen aus dem Bundeshaushalt ermöglicht, denn die Einsparungen erfolgten 1962, 1964 und bei bloßer Berücksichtigung der laufenden Einnahmen und Ausgaben auch noch 1965, in Jahren also, in denen hohe staatliche Zuschüsse die Parteikassen auffüllten.

- (2) Die Wahlausgaben der gesamten SPD betrugen nach Aussage ihres Schatzmeisters vor dem Bundesverfassungsgericht 29,157 Mill. DM, denen zusätzliche Wahleinnahmen von 12,12 Mill. DM gegenüberstanden¹⁷⁶⁾. Zieht man von diesen Summen die Beträge für den Parteivorstand ab, so bleiben für die unteren Organisationsebenen, also für die Orts-, Kreis-, Unterbezirks-, Bezirks- und Landesverbände, Wahlausgaben in Höhe von rund 14,4 Mill. DM mit 7,3 Mill. DM zusätzlichen

172) SPD-Jahrbuch 1962/63, S. 377

173) vgl. 1. Zwischensumme von Tabelle II zuzüglich der Staatszuschüsse

174) vgl. 2. Zwischensumme von Tabelle I

175) SPD-Jahrbuch 1964/65, S. 211

176) BVerfG 19. 7. 66, S. 42

Einnahmen. Es darf vermutet werden, daß die Wahlfinanzierung in Höhe von 7,1 Mill. DM aus laufenden Einnahmen in erster Linie auf das Konto der Landesverbände ging, die ihrerseits staatliche Zuschüsse aus Länderhaushalten bekamen. Die Orts-, Kreis-, Unterbezirks- und Bezirksverbände dagegen dürften in der Hauptsache ihre Wahlausgaben aus zusätzlichen Einnahmen finanziert haben.

Als Ergebnis läßt sich festhalten, daß der Wahlfonds sämtlicher Parteien 1965 rund 83,9 Mill. DM ausmachte, wenn man für die CDU/CSU 37,5 Mill. DM, für die SPD 29,2 Mill. DM und für die FDP 17,2 Mill. DM ansetzt. Dieses starke Ansteigen der Wahlausgaben gegenüber 1961 wurde durch die staatlichen Zuschüsse an die Parteien ermöglicht, denn hierdurch wurden die Parteien in die Lage versetzt, aus den laufenden Einnahmen Einsparungen zu machen und hiermit die Wahlausgaben in Höhe von etwa 40 Mill. DM zu finanzieren.

Die Kausalität von staatlicher Finanzierung und Ansteigen der Wahlausgaben wird auch dadurch ersichtlich, daß der Anteil der zusätzlichen Einnahmen an den Wahlausgaben 1965 im Vergleich zu 1957 und 1961 weitaus am geringsten war. Unter Zugrundelegung der von den Schatzmeistern der SPD, CDU und CSU vor dem Bundesverfassungsgericht genannten Zahlen¹⁷⁷⁾ belief sich dieser Prozentsatz, nämlich Anteil der zusätzlichen Einnahmen an den Wahlausgaben, bei der SPD 1957 auf 77 v. H., 1961 auf 83 v. H., 1965 dagegen nur auf rund 42 v. H., während die Verhältniszahlen bei der CDU 1957 98 v. H., 1961 95 v. H., 1965 jedoch nur etwa 61 v. H. betrugen. Bei der CSU überstiegen 1957 und 1961 die zusätzlichen Wahleinnahmen sogar die Wahlausgaben, 1965 dagegen machten sie nur noch ungefähr 54 v. H. aus.

¹⁷⁷⁾ BVerfG 19. 7. 66, S. 42

III. Laufende Ausgaben und ihre Finanzierung

Neben den Wahlausgaben sind für den Finanzbedarf einer Partei die laufenden Ausgaben entscheidend. Den am besten ausgebauten und damit den teuersten Parteiapparat hat die SPD. Der Finanzbedarf der SPD in bezug auf die laufenden Ausgaben ist daher von allen Parteien am größten. Während bei den Wahlausgaben einer Mitgliederpartei auf Grund ihres hohen Mitgliederstandes bedeutende unentgeltliche Dienstleistungen zugute kommen und sie dadurch im Gegensatz zu einer Wählerpartei zur Führung eines Wahlkampfes weniger Geld benötigt, liegen die Verhältnisse bei den laufenden Ausgaben genau umgekehrt. Um sämtliche Mitglieder organisatorisch zu erfassen, ist bei einer Mitgliederpartei ein größerer Parteiapparat als bei einer Wählerpartei erforderlich, der sich in einem entsprechend höheren Finanzbedarf hinsichtlich der Verwaltungskosten niederschlägt.

1. Laufende Ausgaben und ihre Finanzierung bei der SPD

a. Ausgaben und deren Finanzierung beim Parteivorstand

aa. Ausgaben des Parteivorstandes

Die laufenden Ausgaben lassen sich in zwei größere Gruppen einteilen. Den einen Bereich bilden dabei die Verwaltungskosten im weitesten Sinn. Hierzu sind nicht nur die Personal- und Sachkosten, sondern auch die Kosten für die Kraftfahrzeuge, Tagungen, Ausstellungen, Umbauten, Einrichtungen und dergleichen zu rechnen. Die zweite Gruppe stellen die sogenannten Agitationskosten dar, Ausgaben also für allgemeine Werbung und Bildungsarbeit sowohl innerhalb wie außerhalb der Partei.

Untersucht man die Ausgaben des SPD-Parteivorstandes, die in den SPD-Jahrbüchern veröffentlicht sind, so kann man feststellen, daß die Verwaltungskosten eine geringe, gleichmäßige Steigerung aufweisen. Sie sind verhältnismäßig feste Größen, die sich zumindest kurzfristig kaum verändern lassen. Zwar kann der Parteiapparat etwas eingeschränkt oder ausgebaut werden, was zu einer Veränderung der Verwaltungskosten führt, jedoch sind größere Schwankungen nicht denkbar. Das zeigt sich deutlich beim SPD-Parteivorstand¹⁷⁸⁾, dessen Verwaltungskosten von 1,2 Mill. DM im Jahre 1953 auf 4,1 Mill. DM im Jahre 1965 stiegen. An diesen Zahlen läßt sich der ständige, gleichmäßige Ausbau des Parteiapparates erkennen.

178) vgl. hierzu Tabelle I des Anhangs

Viel größeren Schwankungen unterliegen dagegen die Agitationskosten. Sie können kurzfristig verändert werden und richten sich in aller Regel nach den zur Verfügung stehenden Mitteln. Sie sind also keine Folge eines entsprechenden Finanzbedarfs, sondern sie steigen auf Grund erhöhter Einnahmen. Das liegt daran, daß jede Partei versucht, durch vermehrte Agitation, also durch reichlichere Parteipropaganda, eine größere Anhängerschaft und damit mehr politischen Einfluß zu gewinnen. Diese Tendenz, die höheren Einnahmen für Parteiwerbung auszugeben, wird auch bei der SPD-Bundespartei deutlich. So stiegen die Ausgaben für "Bildungspolitische Öffentlichkeitsarbeit" von 2,8 Mill. DM im Jahre 1962 auf rund 8,4 Mill. DM für 1963¹⁷⁹⁾.

Bezieht man den hohen Kassenbestand am 1. 1. 1963 von etwa 6,0 Mill. DM¹⁸⁰⁾ in die Betrachtung mit ein, dann wird ersichtlich, daß die 1962 erfolgte starke Aufstockung des Staatszuschusses aus dem Bundeshaushalt auf insgesamt 20 Mill. DM den Parteivorstand der SPD in die Lage versetzte, eine vermehrte, umfangreichere Parteiwerbung zu treiben, was sich infolge einer gewissen Umstellungsphase erst im Jahre 1963 niederschlug. Daß die abermalige Erhöhung des Bundeszuschusses im Jahre 1964 auf insgesamt 38 Mill. DM nicht zu einer erneuten Steigerung der "Bildungspolitischen Öffentlichkeitsarbeit" führte, läßt sich leicht damit erklären, daß diese Mittel gespart wurden, um sie im Wahlkampf 1965 einsetzen zu können. Zählt man zu den Agitationskosten noch die für die Bildungsarbeit in den Bezirks- und Landesorganisationen sowie die Beihilfen an Bildungseinrichtungen hinzu, was im weitesten Sinn gleichfalls unter "Agitation" verstanden werden kann, so wird die Ausgabensteigerung noch größer, nämlich von 3,4 Mill. DM 1962 auf rund 9,4 Mill. DM im Jahre 1963¹⁸¹⁾. Diese Ausgabenhöhe blieb dann 1964 mit ungefähr 9,5 Mill. DM und 1965 mit etwa 9,2 Mill. DM¹⁸²⁾ wohl nur im Hinblick auf den Bundestagswahlkampf 1965 annähernd konstant¹⁸³⁾.

bb. Einnahmequellen des Parteivorstandes

Für die Finanzierung laufender Ausgaben spielen bei einer Mitgliederpartei die Eigenmittel eine erhebliche Rolle. Hierzu sind in erster Linie die Mitgliederbeiträge sowie Abgaben der Mandatsträger zu rechnen. Aber auch die sogenannten Werbebeiträge von juristisch zwar selbständigen, faktisch

179) SPD-Jahrbuch 1962/63, S. 376/377; auch Tabelle I des Anhangs

180) SPD-Jahrbuch 1962/63, S. 376/377; auch S. 33 der vorliegenden Arbeit

181) SPD-Jahrbuch 1962/63, S. 376/377; auch Tabelle I des Anhangs

182) SPD-Jahrbuch 1964/65, S. 210, 211

183) hinsichtlich der genauen Ausgabeposten vgl. Tabelle I des Anhangs

jedoch mit der Partei verbundenen Unternehmungen können zu diesen Eigenmitteln gezählt werden. Neben diese Hauptfinanzierungsart treten in Wahljahren noch Wahlbeiträge, Sammlungen und dergleichen speziell zur Wahlfinanzierung. Derartige Einnahmegruppen lassen sich auch beim SPD-Parteivorstand als Haupteinnahmequellen erkennen. Dies galt zumindest bis zum Einsetzen der staatlichen Finanzierung. Ab diesem Zeitpunkt, insbesondere ab der im Jahre 1962 erfolgten Aufstockung des Bundeszuschusses auf insgesamt 20 Mill. DM, änderte sich das Verhältnis der Einnahmeposten zueinander entscheidend¹⁸⁴⁾. Seit 1962 bis einschließlich 1965 war der Anteil der Staatszuschüsse an der Gesamtfinanzierung des Parteivorstandes stets über 60 v. H.¹⁸⁵⁾ Die staatlichen Mittel betrugen 1962 7,8 Mill. DM¹⁸⁶⁾, 1963 7,2 Mill. DM¹⁸⁷⁾, 1964 13,8 Mill. DM¹⁸⁸⁾ und 1965 knapp 14,0 Mill. DM¹⁸⁹⁾ und erklären mit diesen Größenordnungen das starke Ansteigen der Agitationsausgaben in diesen Jahren.

b. Ausgaben und deren Finanzierung bei der Gesamtpartei

- (1) Für die gesamte SPD lassen sich die laufenden Ausgaben nur schwer feststellen, da aufgeschlüsselte Angaben fehlen. Für das Jahr 1963 schätzte Friedlein¹⁹⁰⁾ die Ausgaben wie folgt:

Sachkosten (Miete, Büromaterial, Porto, Spesen)	3,0 Mill. DM
Gehälter (einschließlich Sozial- versicherungsbeiträge und frei- willige Sozialleistungen)	6,7 Mill. DM
laufende Öffentlichkeitsarbeit	7,0 Mill. DM
Kommunal- und Landtagswahlen	4,5 Mill. DM
politische Bildungsarbeit	5,2 Mill. DM
	26,4 Mill. DM

Bei dieser Schätzung ist sicherlich der Posten "laufende Öffentlichkeits-
184) für die einzelnen Einnahmearten siehe Tabelle II des Anhangs

185) vgl. Tabelle III des Anhangs

186) SPD-Jahrbuch 1962/63, S. 376

187) SPD-Jahrbuch 1962/63, S. 377

188) SPD-Jahrbuch 1964/65, S. 210

189) SPD-Jahrbuch 1964/65, S. 211

190) Friedlein S. 31

arbeit" mit 7,0 Mill. DM zu niedrig angesetzt, denn hierfür gab allein der Parteivorstand schon 8,4 Mill. DM¹⁹¹⁾ aus. Die Summe für Verwaltungskosten, also für Sachkosten von 3,0 Mill. DM und Personalkosten von 6,7 Mill. DM, dürfte dagegen der tatsächlichen Größenordnung entsprechen.

Nach Angabe des Schatzmeisters der SPD vor dem Bundesverfassungsgericht¹⁹²⁾ betrugen die Ausgaben der Gesamtpartei 1962 rund 24,328 Mill. DM und 1964 44,026 Mill. DM. Es kann also ein starkes Ansteigen der laufenden Ausgaben von 1962 bis 1964 festgestellt werden. Diese Ausgabenvermehrung ging parallel mit der Ausgabensteigerung beim Parteivorstand, dessen laufende Ausgaben sich bereits von 1962 auf 1963 ungefähr verdoppelten. Aus dem Vergleich mit den detaillierten Angaben des Parteivorstandes kann geschlossen werden, daß die Verwaltungskosten an dieser rapiden Steigerung nicht beteiligt waren, sondern daß sie nur im Zuge eines langsamen Ausbaus des Parteiapparates ein wenig zunahmen. Folglich muß die beachtliche Ausgabenerhöhung von 1962 bis 1964 auf eine starke Vermehrung der Agitation zurückgeführt werden.

- (2) Bei den Einnahmen der Gesamtpartei haben die Mitgliederbeiträge einen entscheidenden Anteil. Je tiefer die Organisationsstufe ist, umso mehr gewinnen sie an Bedeutung. So betrugen die Mitgliederbeiträge 1962 11,1 Mill. DM¹⁹³⁾, 1963 14,5 Mill. DM¹⁹⁴⁾, 1964 15,1 Mill. DM¹⁹⁵⁾, 1965 16,2 Mill. DM¹⁹⁶⁾. Die erhebliche Steigerung von 1962 auf 1963 hatte ihre Ursache in einer Änderung der Beitragsstaffel. Die öffentlichen Mittel verlieren dagegen desto mehr an Bedeutung, je niedriger die Parteiebene ist. Während sie beim Parteivorstand die Haupteinnahmequelle darstellten, spielten sie nur noch auf Landesverbandsebene eine wichtige Rolle, wo die Parteien aus den Länderhaushalten Zuschüsse erhielten. Diese Zuschüsse der Länder machten bei der SPD 1962 rund 1,8 Mill. DM¹⁹⁷⁾, 1963 ungefähr 3,0 Mill. DM¹⁹⁸⁾ und 1964 etwa 4,0 Mill. DM¹⁹⁹⁾ aus.

191) SPD-Jahrbuch 1962/63, S. 377

192) BVerfG 19.7.66, S. 41

193) SPD-Jahrbuch 1962/63, S. 380

194) SPD-Jahrbuch 1962/63, S. 381

195) SPD-Jahrbuch 1964/65, S. 214

196) SPD-Jahrbuch 1964/65, S. 215

197) Angabe des SPD-Schatzmeisters (BVerfG 19.7.66, S. 41) abzüglich des Bundeszuschusses (nach SPD-Jahrbuch 1962/63, S. 376)

198) nach Friedlein S. 31

199) Angabe des SPD-Schatzmeisters (BVerfG 19.7.66, S. 41) abzüglich des Bundeszuschusses (nach SPD-Jahrbuch 1964/65, S. 210)

Auch auf den unteren Parteiebenen stiegen ab 1962 die Einnahmen, wobei der Grund hierfür allerdings nicht bei den erhöhten staatlichen Zuschüssen lag. Nach Angabe des SPD-Schatzmeisters vor dem Bundesverfassungsgericht²⁰⁰⁾ stiegen die Einnahmen der SPD aus nicht öffentlichen Mitteln von 1962 bis 1964 um 7,3 Mill. DM. Der Grund für diese höheren Einnahmen muß neben den Mehreinnahmen aus Mitgliedsbeiträgen in einem größeren Spendenaufkommen gesehen werden. So soll die SPD 1964 durch Verkauf von Spendenmarken innerhalb der Parteiorganisation nicht ganz 10 Mill. DM²⁰¹⁾ eingenommen haben. Da das gesamte Spendenaufkommen der Partei etwa 9,3 Mill. DM²⁰²⁾ ausmachte, müssen die Spenden nahezu ausschließlich innerhalb der Partei gesammelt worden sein. Ein derartiger Vorgang ist bei einer gut organisierten Mitgliederpartei mit hervorragender Beitragsmoral nicht ungewöhnlich.

Das gewaltige Ansteigen der Ausgaben für Agitation nach 1962, das gleichfalls die unteren Organisationsstufen erfaßte, hatte seine Ursache auf Orts-, Kreis- und Bezirksebene im Gegensatz zum Parteivorstand also nicht in der erhöhten staatlichen Finanzierung, jedoch auch in vermehrten Einnahmen.

2. Laufende Ausgaben und ihre Finanzierung bei der CDU/CSU

(1) Vor Einführung der staatlichen Finanzierung wurden die laufenden Ausgaben der CDU auf 4,5 bis 5 Mill. DM²⁰³⁾, auf 5 Mill. DM²⁰⁴⁾ und auf 5 bis 7 Mill. DM²⁰⁵⁾ geschätzt.

(2) Mit den staatlichen Zuschüssen stiegen auch die laufenden Ausgaben von CDU/CSU stark an. So schätzte Friedlein²⁰⁶⁾ die Ausgaben der CDU für 1963 wie folgt:

Sachkosten	2,5 Mill. DM
Personalkosten	6,0 Mill. DM
laufende Öffentlichkeitsarbeit	8,0 Mill. DM
Kommunal- und Landtagswahlen	<u>7,0 Mill. DM</u>
	23,5 Mill. DM

200) BVerfG 19. 7. 66, S. 41

201) Dreher, SZ v. 19.4. 66

202) Schallies, SZ v. 19.4. 66

203) Kitzinger, Wahlkampf S. 162

204) Ellwein S. 84; Kaack S. 12

205) Heidenheimer, Parteifinanzen S. 384

206) Friedlein S. 31

- (3) Daß die Schätzung von Friedlein wahrscheinlich sogar noch zu niedrig gegriffen ist, folgt aus den Angaben des Bundesschatzmeisters vor dem Bundesverfassungsgericht. Danach beliefen sich die Ausgaben der CDU bereits 1962 auf 26,45 Mill. DM und 1964 auf 32,43 Mill. DM, denen Einnahmen von 28,32 Mill. DM im Jahre 1962 und 35,36 Mill. DM im Jahre 1964 gegenüberstanden²⁰⁷⁾. Der Anteil der öffentlichen Mittel an diesen Gesamteinnahmen machte mit 10,97 Mill. DM bzw. 17,94 Mill. DM 1962 38,7 v.H. und 1964 50,7 v.H. aus. Im Jahre 1965 hatte die CDU laufende Einnahmen von 33 Mill. DM²⁰⁸⁾, wobei der Anteil der staatlichen Zuschüsse 18,4 Mill. DM²⁰⁹⁾ betrug. Aus diesen Zahlen wird ersichtlich, daß die staatlichen Zuschüsse eine starke Erhöhung der laufenden Ausgaben ermöglichten.
- (4) Von der CSU sind lediglich die Einnahmen aus öffentlichen Mitteln sowie die Ausgaben der Parteispitze, also ohne Bezirks- und Unterverbände, bekannt. Aber bereits diese Zahlen zeigen die entscheidende Bedeutung der staatlichen Finanzierung bei den laufenden Ausgaben der entsprechenden Jahre. So beliefen sich bei der CSU die staatlichen Zuschüsse 1962 auf 3,0 Mill. DM, 1964 auf etwa 5,9 Mill. DM²¹⁰⁾ und 1965 ungefähr auf 5,8 Mill. DM²¹¹⁾, womit sie sogar höher lagen als die Ausgaben der Parteizentrale, die 1962 2,4 Mill. DM und 1964 4,8 Mill. DM ausmachten²¹²⁾.

3. Laufende Ausgaben und Einnahmen der FDP

- (1) Vor Einführung der staatlichen Finanzierung waren die laufenden Ausgaben der FDP sehr gering. So wurden sie für die Bundespartei und Landesverbandsebene auf ungefähr 2,3 Mill. DM²¹³⁾ und für die Gesamtpartei auf etwa 3 Mill. DM²¹⁴⁾ geschätzt und vorwiegend aus Spenden finanziert.

207) BVerfG 19.7.66, S. 41

208) ermittelt als Differenz zwischen den Gesamteinnahmen 1965 in Höhe von 53,4 Mill. DM (Dreher, SZ v. 20.4.66) und den zusätzlichen Wahleinnahmen (BVerfG 19.7.66, S. 42)

209) Dreher, SZ v. 20.4.66

210) BVerfG 19.7.66, S. 41

211) Dreher, SZ v. 20.4.66; auch im Artikel über Parteienfinanzierung "Formierte Gesellschaft", Der Spiegel v. 25.4.66, S. 42 ff. (43)

212) BVerfG 19.7.66, S. 41

213) Kitzinger, Wahlkampf S. 62

214) Ellwein S. 85

(2) Allein der FDP-Bundesvorstand weist für die Jahre 1964 und 1965 schon erheblich höhere laufende Ausgaben auf²¹⁵⁾. So beliefen sich die Verwaltungskosten im weiteren Sinn, also Personal- und Sachkosten sowie die Ausgaben für Bundesveranstaltungen, auf knapp 3,0 Mill. DM. Hinzu kamen die laufende Werbung sowie Zuschüsse an Landesverbände und sonstige Organisationen, so daß die laufenden Ausgaben 1964 5,4 Mill. DM und 1965 4,8 Mill. DM betrugen. Diesen Ausgaben standen Einnahmen des Bundesvorstandes von 7,3 Mill. DM im Jahre 1964 und Gesamteinnahmen, also einschließlich Wahleinnahmen, von 10,3 Mill. DM 1965 gegenüber²¹⁶⁾. Den größten Anteil an diesen Einnahmen hatten die Zuschüsse aus dem Bundeshaushalt mit etwa 5,8 Mill. DM im Jahr²¹⁷⁾. Diese Staatsfinanzierung ermöglichte es insbesondere der Bundespartei, die unteren Organisationsstufen finanziell zu unterstützen, was die Ausgaben des Bundesvorstandes noch erheblich erhöhte.

(3) Für das Jahr 1963 schätzte Friedlein die Ausgaben der gesamten FDP²¹⁸⁾ auf etwa 6,95 Mill. DM und gliederte die Einzelposten wie folgt:

Sachkosten	1,05 Mill. DM,
Personalkosten	1,75 Mill. DM,
laufende Öffentlichkeitsarbeit	1,75 Mill. DM,
Kommunal- und Landtagswahlen	2,40 Mill. DM.

(4) Daß die Schätzung Friedleins zu niedrig ist, ergibt sich bereits aus den parteieigenen Angaben. Nach Rubin betrugen für die gesamte FDP die Ausgaben im Jahre 1962 12,195 Mill. DM²¹⁹⁾, im Jahre 1964 14,756 Mill. DM²²⁰⁾ und die laufenden Ausgaben 1965 10,798 Mill. DM²²¹⁾.

Diesen Ausgaben der Gesamtpartei standen laufende Einnahmen von 13,098 Mill. DM für 1962²²²⁾, 17,178 Mill. DM für 1964²²³⁾ und nochmals ungefähr 17 Mill. DM für das Jahr 1965²²⁴⁾ gegenüber.

215) Rubin S. 32; vgl. Tabelle IV des Anhangs

216) Rubin S. 31

217) nach Plate S. 56

218) Friedlein S. 31

219) BVerfG 19.7.66, S. 41

220) BVerfG 19.7.66, S. 41; Rubin S. 35

221) als Differenz zwischen den Gesamtausgaben (Rubin S. 35) und den Wahlausgaben (BVerfG 19.7.66, S. 42)

222) BVerfG 19.7.66, S. 41

223) BVerfG 19.7.66, S. 41; Rubin S. 35, allerdings abzüglich der dort mit einbezogenen materiellen geldwerten Dienste

224) siehe Seite 43, unten

Der Anteil der öffentlichen Mittel an diesen Einnahmen war mit 3,858 Mill. DM für 1962²²⁵⁾, mit 7,583 Mill. DM für 1964²²⁶⁾ und mit 7,446 Mill. DM für 1965²²⁷⁾ recht erheblich. Er machte damit 29,4 v.H. im Jahre 1962, 44,1 v.H. 1964 und 43,8 v.H. 1965 der laufenden Einnahmen aus.

Man kann aus diesen Zahlen schließen, daß die staatlichen Zuschüsse einen entscheidenden Grund für die Steigerung der laufenden Ausgaben darstellten.

224) als Differenz zwischen den gesamten Einnahmen 1965 (Rubin S. 35), abzüglich der materiellen geldwerten Dienste, und den geschätzten Wahl-einnahmen

225) BVerfG 19.7.66, S. 41

226) BVerfG 19.7.66, S. 41; Rubin S. 36

227) Rubin S. 36

IV. Folgerungen aus den Parteiausgaben für den Finanzbedarf

Versucht man den Finanzbedarf der Parteien im Sinne der zur Erfüllung ihrer Aufgaben notwendigen Mittel zu umreißen, so kann man sich nicht lediglich an die Ausgaben der letzten Jahre halten. Die Untersuchung der Parteiausgaben hat gezeigt, daß das starke Ansteigen der Wahlausgaben 1965 und auch die vermehrten laufenden Ausgaben, zumindest soweit sie die allgemeine Werbung und die Bildungsarbeit betrafen, auf die erheblichen Staatszuschüsse zurückzuführen sind. Die Parteien gaben derartige Summen aus, weil ihnen die Gelder reichlich zur Verfügung standen und sie sich durch vermehrte Propaganda größere Erfolge versprachen. Für die gewaltige Ausgabenvermehrung kann die Ursache nicht in einem gestiegenen Finanzbedarf der Parteien gesehen werden. Bereits die Wahlausgaben 1961 wurden nicht als Notwendigkeit und damit nicht als dem Finanzbedarf entsprechend angesehen. So führte Henke²²⁸⁾ schon vor den Bundestagswahlen 1965 bei seiner kritischen Auseinandersetzung mit der staatlichen Finanzierung aus, daß die Parteien zur Erfüllung ihrer legitimen Aufgaben keiner großen Mittel bedürften. Besonders bestehe kein Anlaß, "die Angleichung ihrer Werbung an die ebenso bedenklichen wie kostspieligen Werbemethoden der Wirtschaft staatlichen zu finanzieren".

Die Wahlausgaben stiegen von etwa 10 Mill. DM 1949 über rund 40 Mill. DM 1953, ungefähr 50 bis 55 Mill. DM 1957, annähernd 60 Mill. DM 1961 auf schließlich knapp 84 Mill. DM 1965. Da die starke Ausweitung des Bundestagswahlkampfes 1965 auf den reichlichen Geldzufluß aus Staatsmitteln zurückgeführt werden kann, muß man sich bei der Ermittlung des Finanzbedarfs mehr an den Wahlausgaben von 1957 und 1961 orientieren. Unter Zugrundelegung der Wahlausgaben von 1961 mit rund 60 Mill. DM bei ungefähr 37,4 Mill. Bürgern, die 1961 wahlberechtigt waren²²⁹⁾, müßte der Finanzbedarf sämtlicher Parteien zur Führung eines Bundestagswahlkampfes mit etwa 1,60 DM für jeden Wahlberechtigten gedeckt sein²³⁰⁾.

Auch hinsichtlich des Finanzbedarfs für die laufenden Ausgaben kann nicht auf die Beträge der letzten Jahre abgestellt werden. Dies gilt insbesondere für die allgemeine Werbung und Bildungsarbeit, die infolge der Staatszuschüsse stark zunahmen. Dagegen muß dem langsam erfolgten Ausbau der Parteiapparate

228) Henke, Parteien S. 196

229) Zur Bundestagswahl 1961 waren es 37.440.715 Wahlberechtigte (BT-Handbuch, 4. Wahlperiode, S. 174)

230) Bургbacher, Rhein. Merkur v. 24. 7. 64, veranschlagte als Finanzbedarf für eine Bundestagswahl 60 Mill. DM.

bei der Untersuchung des Finanzbedarfs Rechnung getragen werden, denn eine Verringerung des Parteiapparates ist schwer durchführbar und auch kaum erwünscht, da dies nur auf Kosten der Parteiarbeit auf den unteren Organisationsstufen ginge.

1. Finanzbedarf von CDU/CSU

- (1) Die Wahlausgaben der Unionsparteien beliefen sich zur Bundestagswahl 1957 auf etwa 25 bis 30 Mill. DM und machten auch 1961 mit ungefähr 27 Mill. DM eine ziemlich gleiche Summe aus. Legt man eine derartige Größenordnung zugrunde und verteilt sie auch auf die Nichtwahljahre, so ergibt das zur Führung eines Bundestagswahlkampfes rund 7 Mill. DM pro Jahr.
- (2) Hinsichtlich der laufenden Ausgaben muß von den Verwaltungskosten ausgegangen werden. Die Verwaltungskosten im weiteren Sinn können bei der CDU/CSU mit ungefähr 8,5 Mill. DM veranschlagt werden²³¹⁾. Für die Bildungsarbeit sowohl innerhalb als auch außerhalb der Parteiorganisation darf man weitere 5 Mill. DM hinzurechnen. Dieser Beitrag dürfte auf der anderen Seite ausreichen, zumal einer großen Partei Presse, Funk und Fernsehen zur Verkündung ihres Programms zur Verfügung stehen. Nimmt man weitere 4,5 Mill. DM für Kommunal- und Landtagswahlen hinzu, so ergibt das einen Finanzbedarf der Unionsparteien von ungefähr 18 Mill. DM für laufende Ausgaben. Unter Hinzuzählung der 7 Mill. DM zur Führung eines Bundestagswahlkampfes kann man also den Finanzbedarf der CDU/CSU auf eine Summe von etwa 25 Mill. DM pro Jahr schätzen.

2. Finanzbedarf der SPD

- (1) Die Wahlkosten der SPD waren sowohl 1957 als auch 1961 aus den schon bekannten Gründen erheblich niedriger als die von CDU/CSU. Die SPD gab anlässlich der Bundestagswahl 1957 knapp 10 Mill. DM und 1961 annähernd 16 Mill. DM aus. Geht man von letzterem Betrag aus und verteilt ihn auch auf die Nichtwahljahre, so ist der Finanzbedarf zur Führung eines Bundestagswahlkampfes mit 4 Mill. DM pro Jahr anzusetzen.

²³¹⁾ So auch Friedlein S. 31; ähnlich Spiegel v. 25. 7. 66, S. 21

- (2) Die Verwaltungskosten liegen bei der SPD infolge eines weiter ausgebauten Parteiapparates höher als bei den Unionsparteien. Sie können, von etwa 4 Mill. DM des Parteivorstandes ausgehend, für die Gesamtpartei mit ungefähr 10 Mill. DM angenommen werden²³²). Auch die Ausgaben für Bildungsarbeit müssen gegenüber der CDU/CSU etwas höher, nämlich mit rund 7 Mill. DM, veranschlagt werden, denn infolge des größeren Parteiapparates ist eine umfangreichere innerparteiliche Bildungsarbeit notwendig. Für Kommunal- und Landtagswahlen dürfte ein Betrag von 3 Mill. DM ausreichen. Einschließlich der 4 Mill. DM pro Jahr für Bundestagswahlkämpfe kann man somit für die gesamte SPD den jährlichen Finanzbedarf auf eine Größenordnung von etwa 24 Mill. DM schätzen.

3. Finanzbedarf der FDP

- (1) Die Freien Demokraten gaben im Bundestagswahlkampf 1957 ungefähr 10 Mill. DM und 1961 14,5 Mill. DM aus. Legt man letzteren Betrag zugrunde, so ergibt das etwa 3,5 Mill. DM pro Jahr als Finanzbedarf für die Bundestagswahlkämpfe.
- (2) Die laufenden Ausgaben der FDP sind erheblich niedriger als bei CDU/CSU und SPD. Die Personal- und Sachkosten betrugen 1965 beim FDP-Bundesvorstand 2,7 Mill. DM, so daß für die Gesamtpartei Verwaltungskosten im weiteren Sinne von rund 4 Mill. DM angenommen werden können²³³). Für Bildungsarbeit innerhalb und außerhalb der Partei sowie für Kommunal- und Landtagswahlen müssen noch jeweils ungefähr 2 Mill. DM berücksichtigt werden. Legt man diese Zahlen zugrunde, so kann der jährliche Finanzbedarf bei der FDP hinsichtlich der laufenden Ausgaben auf etwa 8 Mill. DM geschätzt werden.
- Unter Hinzurechnung der 3,5 Mill. DM für die Bundestagswahlen ergibt das einen gesamten Finanzbedarf der FDP von rund 11,5 Mill. DM pro Jahr.

Für die großen Parteien, also für die CDU, CSU, SPD und FDP, darf also von insgesamt ungefähr 60 Mill. DM als Finanzbedarf pro Jahr ausgegangen

232) ähnlich Friedlein S. 31 und Spiegel v. 25. 7. 66, S. 21

233) Die Schätzung von Friedlein, S. 31, mit 2,8 Mill. DM für das Jahr 1963 dürfte angesichts der Ausgaben des Bundesvorstandes zu niedrig sein.

werden²³⁴⁾. Die angeführten Zahlen sollen lediglich einen Überblick über die etwaige Größenordnung der Beträge vermitteln, die die Parteien zur Erfüllung ihrer Aufgaben benötigen.

234) Burghacher, Rheinischer Merkur v. 24. 7. 64, beziffert den laufenden Jahresbedarf, also ohne Wahlausgaben, für alle Parteien auf 70 Mill. DM.

D. VERFASSUNGSRECHTLICHER RAHMEN FÜR FINANZIERUNGSREGELUNGEN DURCH DEN GESETZGEBER

I. Chancengleichheit der Parteien

1. Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zur Chancengleichheit

Versucht man, den verfassungsrechtlichen Rahmen zu umreißen, innerhalb dessen sich jede Finanzierungsregelung bewegen muß, so stößt man sofort auf den Grundsatz der Chancengleichheit oder Wettbewerbsgleichheit der politischen Parteien. Mit dieser Frage hatte sich das Bundesverfassungsgericht im Bereich "Parteienrecht" am häufigsten zu beschäftigen. Der Grundsatz der Chancengleichheit wurde zunächst für die Frage, inwieweit Sperrklauseln bei einer Wahl zulässig seien, entwickelt²³⁵⁾. Die hierbei entwickelte Ausgestaltung des Grundsatzes wurde dann auch auf die Wahlvorbereitungshandlungen nämlich für die Frage nach der Zulässigkeit von Unterschriftenquoren, ausdehnend angewendet²³⁶⁾. Weitere Ausdehnung fand der Grundsatz der Chancengleichheit auf den Bereich der Wahlpropaganda für das Problem der Zuteilung von Sendezeiten²³⁷⁾. Schließlich wurde die Chancengleichheit mit den ursprünglich speziell für den Wahlvorgang entwickelten Prinzipien auch für die Parteifinanzierung, nämlich für die Frage nach der steuerlichen Abzugsfähigkeit von Spenden an die politischen Parteien²³⁸⁾ und nach der Zulässigkeit einer

235) BVerfGE 1, 208; später auch BVerfGE 4, 31; 4, 375; 6, 84; 6, 99; 6, 104; 6, 121

236) BVerfGE 3, 19; 3, 383.

Die späteren, ebenfalls die Zulässigkeit von Unterschriftenquoren betreffenden Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts (BVerfGE 6, 121; 12, 132; 12, 135) stützten sich dagegen weniger auf die Chancengleichheit der Parteien, sondern mehr auf die Wahlrechtsgleichheit des Staatsbürgers. Ebenso spielte bei den verfassungsgerichtlichen Entscheidungen (BVerfGE 11, 266; 11, 351; 12, 10; 13, 243) über die Frage der Gleichbehandlung von politischen Parteien im Sinn des Art. 21 GG und Wählervereinigungen beim Wahlvorgang bzw. bei den Wahlvorbereitungen auf kommunaler Ebene die Wahlrechtsgleichheit der Staatsbürger die entscheidende Rolle.

237) BVerfGE 7, 99; 13, 204; 14, 121

238) BVerfGE 6, 273; 8, 51

staatlichen Finanzierung durch Verteilung laufender Zuschüsse aus dem Bundeshaushalt an die im Bundestag vertretenen Parteien²³⁹⁾, angewendet.

a. Chancengleichheit beim Wahlvorgang

Bereits in der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts²⁴⁰⁾ über die Zulässigkeit einer Sperrklausel in Höhe von 7,5 v. H. im Landeswahlgesetz von Schleswig-Holstein führte das Gericht aus, daß mit der den Parteien nach Art. 21 Abs. 1 S. 1 GG obliegenden Aufgabe, bei der politischen Willensbildung des Volkes mitzuwirken, und mit der durch Art. 21 Abs. 1 S. 2 GG verfassungsrechtlich gesicherten Gründungsfreiheit im Grundsatz auch die "freie Auswirkung bei der Wahl, d. h. die volle Gleichberechtigung aller Parteien" notwendig verbunden sei. Eine Ausnahme von dieser völligen Gleichberechtigung, also von der rein formell verstandenen Gleichheit, könne nur durch einen zwingenden, sich aus der Sache ergebenden Grund gerechtfertigt sein²⁴¹⁾. In dieser Entscheidung leitete also das Bundesverfassungsgericht einen rein formalen Gleichbehandlungsgrundsatz der Parteien aus Art. 21 Abs. 1 S. 1 und 2 GG ab, der nur ausnahmsweise durchbrochen werden dürfe.

Ob und in welchem Ausmaß Differenzierungen erlaubt seien, richte sich nach der Natur des jeweils in Frage stehenden Sachbereichs²⁴²⁾. Als ausreichender, Differenzierungen rechtfertigender Grund müsse beim Wahlvorgang selbst die Gefahr einer die Bildung arbeitsfähiger Parlamente und Regierungen erschwerende Parteienzersplitterung angesehen werden²⁴³⁾, denn Sinn von Wahlen sei es, Parlamente und damit auch Regierungen als funktionsfähige Staatsorgane hervorzubringen, wobei die Bildung handlungsfähiger Regierungen klare und ihrer Verantwortung bewußte Mehrheiten im Parlament voraussetze²⁴⁴⁾.

239) BVerfG 19. 7. 66; auch die gleichfalls am 19. 7. 66 verkündeten Urteile - Az. 2 BvE 1/62; 2 BvE 2/64; 2 BvE 2/65 - im Verfassungsrechtsstreit der DP/BHE, der BP, der NPD gegen Bundestag und Bundesrat

240) BVerfGE 1, 208

241) BVerfGE 1, 208 (255)

242) BVerfGE 6, 84 (91)

243) BVerfGE 4, 31 (40); 6, 84 (92)

244) BVerfGE 6, 84 (92)

b. Chancengleichheit bei der Wahlzulassung

Auch für den Bereich der Wahlzulassung hielt das Bundesverfassungsgericht an dem Grundsatz einer formal gleichen Behandlung aller politischen Parteien fest²⁴⁵⁾. Neu an dieser Rechtsprechung war jedoch, daß dieses Recht der Parteien auf Gleichbehandlung auch auf Art. 38 GG gestützt wurde. Damit stellte das Bundesverfassungsgericht nicht nur klar, daß Art. 38 GG auch in der Phase der Wahlzulassung zur Anwendung kommt, sondern es leitete aus dieser Verfassungsbestimmung gleichzeitig ein Recht der Parteien auf Gleichbehandlung ab²⁴⁶⁾. Ginge es nur um die Zulassung zu einer Landtagswahl und komme daher Art. 38 Abs. 1 GG als Norm, auf die eine Verfassungsbeschwerde gestützt werden kann, nicht zur Anwendung, müsse die Chancengleichheit aus Art. 3 GG hergeleitet werden, denn die Gleichheit des Art. 38 GG sei nur eine Sonderregelung, die aus dem allgemeinen Gleichheitssatz entspringe²⁴⁷⁾. Darüber hinaus müsse das Recht der Parteien auf gleiche Wettbewerbschancen aus Art. 21 Abs. 1 S. 1 und 2 GG gefolgert werden²⁴⁸⁾. Damit stützte das Bundesverfassungsgericht den Grundsatz der Chancengleichheit sowohl auf Art. 38 GG bzw. Art. 3 GG als auch auf Art. 21 Abs. 1 S. 1 und 2 GG. Im Bereich der Wahlzulassung sah das Bundesverfassungsgericht in dem Zweck eines Unterschriftenquorums, eine Stimmenzersplitterung bereits vor dem eigentlichen Wahlakt einzudämmen, einen zwingenden, Differenzierungen ausnahmsweise erlaubenden Grund²⁴⁹⁾. Der in dem Unterschriftenquorum als gesetzlicher Zulassungsbeschränkung zum Ausdruck kommende Gedanke, nur ernsthafte politische Gruppen überhaupt zur Wahl zuzulassen, stelle grundsätzlich nicht anderes dar "als die rechtliche Sicherung des in Art. 21 GG selbst vorausgesetzten Sachverhalts"²⁵⁰⁾.

245) so in BVerfGE 3, 19; 3, 383

246) BVerfGE 3, 19 (3. Leitsatz und S. 22).

Diese Rechtsprechung, in Art. 38 GG auch ein Recht der Parteien zu sehen, wurde in späteren Entscheidungen, so in BVerfGE 6, 84 (90), bestätigt; wohl auch in BVerfGE 4, 375 (382 f.); 6, 99 (103); 6, 104 (112), wo von Wahlrechtsgleichheit der Parteien die Rede ist.

247) BVerfGE 3, 383 (390)

248) BVerfGE 3, 19 (26)

249) BVerfGE 3, 19 (27); 4, 375 (384)

250) BVerfGE 3, 383 (393)

c. Chancengleichheit bei der Wahlvorbereitung

Der Grundsatz der Chancengleichheit in seiner Ausgestaltung der formalen Gleichbehandlung aller Parteien bei nur ausnahmsweiser, einen zwingenden Grund voraussetzenden Durchbrechung wurde vom Bundesverfassungsgericht auch für den Bereich der Wahlvorbereitung, nämlich für die Frage der Einräumung von Sendezeiten durch die der öffentlichen Hand angehörenden Rundfunkanstalten, angewendet²⁵¹⁾. Nur leitete das Bundesverfassungsgericht die Chancengleichheit nicht mehr aus Art. 38 GG her, sondern folgerte sie aus Art. 3 Abs. 1 und 3 GG i. V. mit Art. 21 Abs. 1 GG²⁵²⁾. Dieser Grundsatz, so führte das Gericht aus, müsse nicht nur im Bereich des Wahlrechts im engeren Sinne, sondern ebenso im gesamten "Vorfeld der politischen Willensbildung" streng formal ausgelegt werden, da sich das Recht auf Mitwirkung bei der politischen Willensbildung des Volkes nicht auf den Wahlvorgang allein beschränke²⁵³⁾.

Die Formalisierung der Chancengleichheit folge auch aus der auf Grund der demokratischen Ordnung bei Wahlen bestehenden formalen Gleichheit aller Staatsbürger, die auf die Mitwirkung der Parteien bei der politischen Willensbildung des Volkes bezogen werden müsse²⁵⁴⁾.

Eine Ausnahme von dieser strengen Formalisierung setze einen zwingenden, die Differenzierung rechtfertigenden Grund voraus²⁵⁵⁾. Aus der Zulässigkeit von Sperrklauseln und Unterschriftenquoten könne aber noch nicht gefolgert werden, daß bereits im Stadium der Wahlvorbereitung einzelne Parteien vom Zugang zu den in öffentlicher Hand sich befindlichen Propagandamitteln ausgeschlossen werden dürften²⁵⁶⁾. Jedoch sei in Abkehr vom formalen Gleichbehandlungsgrundsatz eine unterschiedliche Bemessung der Sendezeiten möglich²⁵⁷⁾, da die "Sicherung des Charakters der Wahl als eines auf die Bildung funktionsfähiger Verfassungsorgane gerichteten Integrationsvorganges" auch im Bereich der Wahlpropaganda eine Differenzierung rechtfertige²⁵⁸⁾. Daher müsse es erlaubt sein, den Staatsbürgern die unterschiedliche Bedeutung der Parteien durch unterschiedliche Bemessung der Sendezeiten vor Augen zu führen²⁵⁹⁾.

251) BVerfGE 7, 99; 13, 204; 14, 121

252) BVerfGE 7, 99 (107)

253) BVerfGE 14, 121 (132)

254) BVerfGE 14, 121 (132)

255) BVerfGE 14, 121 (133)

256) BVerfGE 7, 99 (107 f.)

257) BVerfGE 7, 99 (108); 14, 121 (134)

258) BVerfGE 14, 121 (134)

259) BVerfGE 14, 121 (136)

d. Chancengleichheit bei der Finanzierung

Schließlich legte das Bundesverfassungsgericht auch für die Parteienfinanzierung, nämlich für die Frage der steuerlichen Abzugsfähigkeit von Spenden an politische Parteien, den formal ausgestalteten Grundsatz der Chancengleichheit seinen Entscheidungen zugrunde²⁶⁰). Das Grundrecht der Parteien auf Chancengleichheit sei aus Art. 21 Abs. 1 GG herzuleiten²⁶¹), denn es ergebe sich aus der Bedeutung, die der Freiheit der Parteigründung und dem Mehrparteienprinzip für die freiheitliche Demokratie zukomme²⁶²). Die dem Gesetzgeber durch Art. 3 Abs. 1 GG eingeräumte Entscheidungsfreiheit, faktische Unterschiede auch rechtlich differenziert zu behandeln, werde durch den Grundsatz der Chancengleichheit eingeschränkt. Eine ausnahmsweise unterschiedliche Behandlung der Parteien setze daher stets einen zwingenden Grund voraus²⁶³). Zwar sei der Gesetzgeber nicht verpflichtet, die auf Grund der unterschiedlichen soziologischen Struktur der Parteien bestehenden Unterschiede der Wettbewerbschancen auszugleichen, jedoch dürfe er ohne rechtfertigenden Grund keine positive Regelung treffen, die die bestehende Ungleichheit der Wettbewerbschancen vergrößere²⁶⁴).

Auch in dem Urteil vom 19. 7. 1966, in dem die staatliche Finanzierung in Form der laufenden Zuschüsse aus Haushaltsmitteln für verfassungswidrig erklärt und gleichzeitig die Wahlkostenerstattung als Finanzierungsmodell empfohlen wurde, stellte das Bundesverfassungsgericht klar, daß sich jede staatliche Finanzierung, also auch die Wahlkostenerstattung, am Grundsatz der formal gleichen Behandlung orientieren müsse²⁶⁵). Dem Gesetzgeber seien bei einer Abweichung von diesem Grundsatz enge Grenzen gesetzt. Sie sei überhaupt nur dann zulässig, wenn ein besonders rechtfertigender Grund vorliege²⁶⁶).

Die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts hinsichtlich der Chancengleichheit der politischen Parteien läßt sich somit dahingehend zusammenfassen, daß dieser Grundsatz, ursprünglich für den Wahlvorgang selbst entwickelt, für den gesamten Bereich der politischen Willensbildung Anwendung

260) BVerfGE 6, 273; 8, 51

261) BVerfGE 6, 273 (280); 8, 51 (63 f.)

262) BVerfGE 6, 273 (280)

263) BVerfGE 6, 273 (280); 8, 51 (65)

264) BVerfGE 8, 51 (67)

265) BVerfG 19. 7. 66, S. 86 f.

266) BVerfG 19. 7. 66, S. 87

findet. Er hat inhaltlich einen rein formalen Charakter und enthält für den Gesetzgeber oder einen sonstigen Träger der öffentlichen Gewalt grundsätzlich das Verbot, an die faktischen Unterschiede der einzelnen Parteien rechtliche Differenzierungen zu knüpfen²⁶⁷⁾. Nur ausnahmsweise darf eine unterschiedliche Behandlung erfolgen, wenn sich aus der Natur des jeweils zu regelnden Sachbereichs ganz besonders wichtige, eine Differenzierung rechtfertigende Gründe ergeben. Diesen formal gleichen Charakter der Chancengleichheit hat der Gesetzgeber bei positiven Regelungen zu beachten. Eine Verpflichtung, die bereits bestehenden faktischen Unterschiede auszugleichen, hat er dagegen nicht.

2. Kritik an dieser Rechtsprechung

Die Kritik an der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zur Chancengleichheit richtet sich, abgesehen von kritischen Äußerungen zu Einzelentscheidungen, entweder gegen die Uneinheitlichkeit der rechtlichen Begründung oder gegen die formale Ausgestaltung der Chancengleichheit. Besonders Henke²⁶⁸⁾ stellt heraus, daß die rechtliche Begründung des Bundesverfassungsgerichts nicht deutlich sei, da sie sich wahlweise auf Art. 38, 21 Abs. 1 S. 1 und 2 oder auf Art. 3 GG stütze. Die Kritik von Henke ist berechtigt. So wird einmal die Gleichheit der Wettbewerbschancen aus Art. 21 Abs. 1 S. 1 und 2 GG gefolgert²⁶⁹⁾, während es in der gleichen Entscheidung an anderer Stelle heißt, daß sich die Chancengleichheit als Bestandteil der demokratischen Ordnung von selbst verstehe und nicht aus Art. 3 GG abzuleiten sei²⁷⁰⁾. Danach stützt das Bundesverfassungsgericht die Chancengleichheit auf Art. 38 GG²⁷¹⁾ und auf Art. 21 Abs. 1 S. 1 und 2 GG²⁷²⁾. Schließlich begründet das Gericht den formalen Gleichbehandlungsgrundsatz der Parteien in völliger Abkehr von seiner ersten Entscheidung mit Art. 3 GG i. V. mit Art. 21 Abs. 1 GG²⁷³⁾, da die Chancengleichheit ein Anwendungsfall des allgemeinen Gleichheitssatzes sei und daher Art. 3 GG als allgemeines Grundrecht zur Anwendung komme, wenn nicht die Sonderbestimmung des Art. 38 GG eingreife²⁷⁴⁾. Diese Rechtsprechung, die Chancengleichheit der Parteien bei den Wahlen zum Bundestag einschließlich deren Wahlzulassung auf Art. 38 GG, ansonsten auf Art. 3 GG i. V. mit Art. 21 Abs. 1 GG zu

267) Zustimmend zur formalen Ausgestaltung der Chancengleichheit; Weber

DÖV 62, S. 245

268) Henke, Parteien S. 189

269) BVerfGE 1, 208 (255)

271) BVerfGE 3, 19 (22)

273) BVerfGE 3, 383 (391, 393)

270) BVerfGE 1, 208 (242)

272) BVerfGE 3, 19 (26)

274) BVerfGE 3, 383 (391)

stützen, wurde bei späteren Entscheidungen jedoch beibehalten²⁷⁵⁾. Mit Henke²⁷⁶⁾ darf angenommen werden, daß die Gleichheit der Wettbewerbschancen der Parteien nicht aus Art. 38 GG gefolgert werden kann, denn Art. 38 GG stellt nur eine Norm für das Wahlrecht der Staatsbürger auf und enthält keine Rechte für politische Parteien. Vielmehr muß als Rechtsgrundlage für die Chancengleichheit der Parteien der allgemeine Gleichheitssatz des Art. 3 GG angesehen werden, der jedoch seine spezifische, inhaltliche Ausgestaltung durch das Mitwirkungsrecht der Parteien bei der politischen Willensbildung des Volkes gemäß Art. 21 Abs. 1 S. 1 GG, durch die verfassungsrechtlich garantierte Gründungsfreiheit nach Art. 21 Abs. 1 S. 2 GG und durch die demokratische Grundordnung erhält, zu der sich die Verfassung gemäß Art. 20 Abs. 2 GG bekennt. Die Gründungsfreiheit nach Art. 21 Abs. 1 S. 2 GG darf nicht nur die theoretische Möglichkeit der Bildung einer politischen Partei beinhalten, sondern sie muß auch die für jede Partei gleiche Chance der Mitwirkung bei der politischen Willensbildung des Volkes, die gleiche Chance der tatsächlichen Einflußnahme auf diese politische Willensbildung gewährleisten²⁷⁷⁾. Ebenso folgt aus der freiheitlich-demokratischen Grundordnung des Staates, daß die Voraussetzungen einer derartigen politischen Einflußnahme für jede Partei gleich gegeben sein müssen. Im Art. 20 Abs. 2 GG steckt das dynamische Element der Demokratie, stets eine politische Willensbildung, vom Volke ausgehend, zu ermöglichen. Dem wird nur Rechnung getragen, wenn sämtliche politischen Gruppierungen auch faktisch die Möglichkeit haben, entscheidenden Einfluß auf den Prozeß der politischen Willensbildung zu gewinnen. Eine solche durch Art. 21 Abs. 1 S. 1 und 2 GG sowie Art. 20 Abs. 2 GG erfolgte Ausgestaltung des Gleichheitssatzes als Grundrecht für die politische Partei führt notwendigerweise zu einem formalen Charakter des Grundsatzes der Chancengleichheit. Die vorgebrachte Kritik an der rein formalen Chancengleichheit, die wegen der Verschiedenartigkeit der Parteien zumindest ungerecht sei²⁷⁸⁾ und die

275) so in BVerfGE 6, 84 (90); 6, 273 (274, 280); 7, 99 (107)

276) Henke, Parteien S. 189 f.

277) Unmittelbar aus der Gründungsfreiheit des Art. 21 Abs. 1 S. 2 GG leiten v. Mangoldt-Klein, S. 624, den Grundsatz der Chancengleichheit ab. Ebenso folgern Leibholz-Rinck, Art. 38 Rdnr. 6, diesen Grundsatz aus Art. 21 Abs. 1 S. 2 GG und dem Mehrparteienprinzip.

278) So Fuss S. 395

einen Bruch mit der sonstigen Rechtsprechung zu Art. 3 GG darstelle²⁷⁹⁾, kann daher nicht überzeugen.

3. Folgerungen aus dem Grundsatz der Chancengleichheit

Die Anwendung des Prinzips der Chancengleichheit für den Bereich der Parteienfinanzierung bedeutet ganz allgemein, daß der Gesetzgeber keine Finanzierungsart einführen oder fördern darf, die eine der politischen Parteien entweder begünstigt oder benachteiligt. Insbesondere ist es dem Gesetzgeber verboten, eine oder mehrere Parteien von einer Finanzierungsregelung auszuschließen. Auch müssen grundsätzlich alle Parteien formal gleich behandelt werden. Ausnahmen sind hiervon nur insoweit möglich, als sich aus dem zu regelnden Sachbereich ein zwingender, die Differenzierung rechtfertigender Grund ergibt.

a. Verbot der Begünstigung der Parteien mit Anhängern aus bestimmten Bevölkerungsschichten

So ist es insbesondere dem Gesetzgeber untersagt, Regelungen zu treffen, die solche Parteien begünstigen, deren Anhänger aus bestimmten Bevölkerungsschichten stammen²⁸⁰⁾. Eine derartige Begünstigung liegt beispielsweise dann vor, wenn eine Parteispende als steuerlich abzugsfähig anerkannt und damit ein Spendenanreiz geschaffen wird, der sich infolge der Steuerprogression vorwiegend bei Beziehern höherer Einkommen auswirkt. In einem solchen Fall sind die Parteien bevorzugt, deren Anhänger größtenteils aus den entsprechenden Bevölkerungsschichten kommen. Gerade auf Grund des Spendenanreizes erhalten die Parteien, die sich mit ihrem Programm an solche Bevölkerungskreise wenden, entsprechend mehr Spendeneinnahmen und sind somit bevorzugt. Zwar unterscheidet eine gesetzliche Regelung, die Parteispenden für steuerlich abziehbar erklärt, nach ihrem Wortlaut nicht zwischen den verschiedenen Parteien, jedoch wirkt sie sich in der praktischen Anwendung unterschiedlich aus, was entscheidend ist.

279) so Maunz-Dürig, Art. 21 Rdnr. 84, die ihre Kritik allerdings auf das

2. Spendenurteil, BVerfGE 8, 51, beschränken

280) BVerfGE 8, 51 (65 f.)

b. Verbot einer Status-quo-Regelung

Aus der Chancengleichheit folgt weiterhin, daß keine Finanzierungsregelung getroffen werden darf, die eine Begünstigung der gegenwärtig einflußreichen Parteien darstellt und damit auf eine Zementierung des Status quo hinausläuft. Hierdurch würden insbesondere Neugründungen faktisch unmöglich gemacht, denn der Verfassungsbestimmung des Art. 21 Abs. 1 S. 2 GG wird nicht schon dadurch Rechnung getragen, daß sich Parteien theoretisch bilden können, sondern es muß die Gewähr bestehen, daß sie sich auch faktisch so entfalten können, um in Zukunft auf die politische Willensbildung entscheidend Einfluß zu nehmen. Eine Status-quo-Regelung benachteiligt noch unbedeutende Parteien, da sie ihnen die Chance nimmt, auf den Prozeß der politischen Willensbildung bestimmend einzuwirken, und sie bevorzugt die gegenwärtig einflußreichen Parteien, da deren politische Macht gegenüber anderen politischen Gruppierungen faktisch abgesichert wird. Daher bedeutet die Zementierung des Status quo eine Verletzung des Grundsatzes der Chancengleichheit.

II. Grundsatz der Gleichbehandlung aller Staatsbürger

1. Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zum Gleichbehandlungsgesetz

Neben dem Grundsatz der Chancengleichheit der Parteien muß eine Finanzierungsregelung auch das Recht aller Staatsbürger auf Gleichbehandlung beachten. Das Bundesverfassungsgericht entwickelte die Grundsätze für die Gleichheit der Staatsbürger im Hinblick auf ihre Beteiligung an der politischen Willensbildung zuerst für den Wahlvorgang selbst als Wahlrechtsgleichheit, dehnte diese Grundsätze dann auf den Bereich der Wahlzulassung aus und wandte sie schließlich auf den gesamten Komplex der politischen Willensbildung an.

Bereits in der ersten diesbezüglichen Entscheidung, die die Zulässigkeit von Sperrklauseln betraf, bezeichnete das Bundesverfassungsgericht das gleiche Wahlrecht des Bürgers als Anwendungsfall des allgemeinen Gleichheitssatzes, so daß ein Verstoß gegen die Wahlgleichheit auch eine Verletzung des Art. 3 GG darstelle²⁸¹⁾. Nur handele es sich bei der Wahlgleichheit um eine absolute, mathematische Gleichheit²⁸²⁾. Sie bedeute jedoch keinen Gegensatz zum allgemeinen Gleichheitssatz, weil dieser Wertungen zulasse. Vielmehr ergebe gerade die Anwendung des allgemeinen Gleichheitssatzes, daß es "angesichts der in der demokratischen Grundordnung verankerten unbedingten Gleichheit aller Staatsbürger bei der Teilnahme an der Staatswillensbildung gar keine Wertungen geben kann"²⁸³⁾. Bereits hier ist der Gedanke erkennbar, daß die absolute Gleichheit aller Staatsbürger sich nicht nur auf den Wahlakt durch Art. 38 GG beschränkt, sondern daß das Bekenntnis des Grundgesetzes zur demokratischen Grundordnung gemäß Art. 20 Abs. 2 GG eine formale Gleichbehandlung aller Bürger bei jeglicher Einflußnahme auf die politische Willensbildung des Volkes erfordert. Ausnahmen vom Grundsatz der formalen Gleichbehandlung bedürfen eines sich aus der Natur der Sache ergebenden, zwingenden Grundes. Ein solcher Grund kann im Bereich des Wahlrechts in der

281) BVerfGE 1, 208 (242);

später auch bestätigt in BVerfGE 4, 31 (39); 6, 84 (91); 11, 266 (271); 11, 351 (360); 12, 10 (25); 13, 243 (246).

282) BVerfGE 1, 208 (247).

Der Grundsatz der formalen Gleichheit aller Staatsbürger im Bereich der Wahlen wurde in ständiger Rechtsprechung auch betont in BVerfGE 4, 31 (40); 6, 84 (91); 11, 351 (361); 13, 243 (246).

283) BVerfGE 1, 208 (247)

staatspolitischen Gefahr gesehen werden, durch Stimmenzersplitterung keine aktionsfähigen Parlamente und Regierungen zu erhalten²⁸⁴⁾.

Diese so ausgestalteten Grundsätze der formalen Wahlrechtsgleichheit der Staatsbürger fanden gleichfalls Anwendung für den Bereich der Wahlzulassung²⁸⁵⁾. Auch insoweit wurden Differenzierungen bei Vorliegen besonders rechtfertigender Gründe ausnahmsweise für zulässig erklärt.

Von großer Bedeutung war schließlich, daß das Bundesverfassungsgericht die als Wahlgleichheit entwickelten Grundsätze einer formalen Gleichbehandlung aller Staatsbürger über Wahlakt und Wahlzulassung hinaus auch auf den Bereich der Parteienfinanzierung ausdehnte, nämlich auf die Beurteilung der Frage nach der steuerlichen Abzugsfähigkeit von Spenden an politische Parteien²⁸⁶⁾. Damit wurde anerkannt, daß für den gesamten Bereich der Einflußnahme auf die politische Willensbildung von seiten des Bürgers der

Gleichheitssatz in einer formalen, der Wahlgleichheit entnommenen Ausgestaltung gilt. Das Bundesverfassungsgericht führte dazu aus, daß dadurch, daß ein Bürger einer politischen Partei Geld spende, er von seinem Recht auf Teilhabe an der politischen Willensbildung Gebrauch mache, denn er bekenne sich durch die Geldspende in der Regel zu den Zielen dieser Partei. Das Recht auf Teilnahme an der politischen Willensbildung äußere sich in der "lebendigen Demokratie nicht nur in der Stimmabgabe bei Wahlen, sondern auch in der Einflußnahme auf den ständigen Prozeß der politischen Meinungsbildung"²⁸⁷⁾. Daher müsse der Gleichheitssatz über den Bereich des Wahlrechts hinaus für das gesamte "Vorfeld der politischen Willensbildung" streng formal verstanden werden. Zwar sei der Gesetzgeber nicht verpflichtet, bereits bestehende unterschiedliche Möglichkeiten der politischen Einflußnahme auszugleichen, jedoch dürfe er durch positive Regelung nicht derartige Ungleichheiten schaffen oder verstärken²⁸⁸⁾. Dieser formale Charakter des Gleichheitssatzes, der unbeschadet bestehender sozialer Unterschiede im Bereich der gesamten politischen Willensbildung grundsätzlich die absolute Gleichbehandlung aller Staatsbürger verlange, müsse aus der "durch das Grundgesetz errichteten demokratischen Ordnung" gefolgert werden²⁸⁹⁾.

284) BVerfGE 1, 208 (247 ff.); ebenso BVerfGE 4, 31 (40)

285) so in BVerfGE 11, 266 (272); 12, 10 (25)

286) BVerfGE 8, 51 (68 f.)

287) BVerfGE 8, 51 (68)

288) BVerfGE 8, 51 (68)

289) BVerfGE 8, 51 (69)

2. Beurteilung der Rechtsprechung zum Gleichbehandlungsgrundsatz und Folgerungen hieraus

Das Bundesverfassungsgericht hat mit seiner Rechtsprechung für den gesamten Bereich der politischen Willensbildung eine formale Gleichbehandlung aller Staatsbürger anerkannt, die keine Wertungen zuläßt. Dies gilt also nicht nur für den Bereich der Wahlen einschließlich der Wahlzulassung, was sich bereits für die Bundestagswahlen aus Art. 38 GG ergibt, sondern die formale Gleichheit aller Bürger ist im gesamten Feld der politischen Einflußnahme erforderlich. Diese Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts überzeugt, denn es entspricht dem Wesen einer freiheitlichen Demokratie, daß alle Staatsbürger bei ihrer Teilnahme an der politischen Willensbildung möglichst formal gleich behandelt und ihnen die gleichen Möglichkeiten einer Einflußnahme auf den politischen Willensbildungsprozeß eingeräumt werden.

Rechtsgrundlage für den Gleichbehandlungsgrundsatz aller Staatsbürger bei ihrer Mitwirkung an der politischen Willensbildung außerhalb des eigentlichen Wahlakts, für den sich als Rechtsgrundlage Art. 38 GG anbietet, ist der allgemeine Gleichheitssatz des Art. 3 GG, der jedoch seine spezifische Ausgestaltung für den Bereich der politischen Willensbildung aus Art. 20 Abs. 2 GG bezieht und dadurch einen formalen Charakter erhält.

Hieraus läßt sich für die Parteienfinanzierung die Folge ableiten, daß der Gesetzgeber keine Finanzierungsregelung treffen darf, die es einzelnen Staatsbürgern ermöglicht, größeren Einfluß auf die politischen Parteien und damit auf die politische Willensbildung auszuüben.

Im einzelnen kann aus der Anwendung des Gleichbehandlungsgrundsatzes geschlossen werden, daß es dem Gesetzgeber verboten ist, die Spendenhinzugabe an eine politische Partei für steuerlich abzugsfähig zu erklären²⁹⁰). Bereits auf Grund der unterschiedlichen Einkommenslage können die Staatsbürger mit höherem Einkommen ihrer politischen Meinung durch entsprechend hohe Parteispenden mehr Nachdruck verleihen. Diese Wirkung würde bei steuerlicher Abzugsfähigkeit noch dadurch verstärkt, daß infolge der Steuerprogression die Spender mit hohem Einkommen eine verhältnismäßig größere Steuerersparnis hätten, die sie zur Steigerung ihrer politischen Einflußnahme an die Partei weitergeben könnten. Damit würde also durch positive Regelung eine bereits bestehenden Ungleichheit noch vergrößert.

²⁹⁰) so auch BVerfGE 8, 51 (69)

Auch wird man aus dem Gleichbehandlungsgrundsatz folgern können, daß die Verteilung von Staatsgeldern nicht an die Spendeneinnahmen der Parteien geknüpft werden darf. Hierdurch würde die Wirkung der mit der Spende verbundenen Einflußnahme des Geldgebers auf die politische Willensbildung gleichfalls noch verstärkt, da eine Partei nur auf Grund der vom Bürger geleisteten Spende einen Staatszuschuß erhielte.

III. Verbot der "Verstaatlichung" der Parteien

Eine weitere verfassungsrechtliche Schranke für eine Finanzierungsregelung ist das Verbot der "Verstaatlichung" der Parteien. Unter diesem Begriff der Verstaatlichung soll ein Doppeltes verstanden werden: Einmal soll hiermit die staatliche Einflußnahme auf den Prozeß der politischen Willensbildung, deren Hauptträger die politischen Parteien sind, gemeint sein und zum anderen das Herauslösen der Parteien aus dem staatsfreien, gesellschaftlichen Bereich in die organisierte Staatlichkeit hinein. Beides ist allerdings eng miteinander verknüpft. Ein Einbeziehen der Parteien in den Staatsapparat hat zwangsläufig in einer Demokratie, in der die Parteien die politische Willensbildung des Volkes formen, eine staatliche Einflußnahme auch auf den Willensbildungsprozeß zur Folge. Man könnte dann kaum noch von einer Willensbildung des Volkes sprechen. Bei einer solchen Einbeziehung der politischen Parteien in die Staatsgewalt wird durch die Identität von Staat und Partei der Volkswille durch den Staatswillen ersetzt.

1. Verbot der staatlichen Einwirkung auf den Prozeß der politischen Willensbildung

Das Bundesverfassungsgericht hat das Verbot der staatlichen Finanzierung in Form laufender Zuschüsse aus Haushaltsmitteln in erster Linie mit der staatlichen Einwirkungsmöglichkeit auf den Prozeß der politischen Willensbildung begründet²⁹¹⁾. Die verfassungsrechtliche Grundlage für einen staatsfreien, offenen Prozeß der politischen Willensbildung des Volkes ist das Bekenntnis des Grundgesetzes in Art. 20 Abs. 2 GG zu einer freiheitlichen, demokratischen Grundordnung²⁹²⁾, mit der ein freier und offener Prozeß der Meinungs- und Willensbildung des Volkes verbunden ist²⁹³⁾. Diese Grundentscheidung wird bestätigt durch verfassungsrechtliche Einzelentscheidungen, wie etwa die Gewährleistung der Meinungsfreiheit, der Vereinigungs- und Koalitionsfreiheit, der Versammlungsfreiheit und des Petitionsrechts, die auch eine freie Meinungs- und Willensbildung des Volkes sichern, wobei noch die Art. 21, 38 und 28 des Grundgesetzes einen zusätzlichen Schutz speziell für die Darstellung politischer Auffassungen und Zielsetzungen

291) BVerfG 19. 7. 66, S. 59 ff.
 292) Daher geht auch der Einwand Häberles, S. 74, daß Art. 21 Abs. 1 S. 4 GG nicht die Freiheit vom Staat, sondern die Freiheit im Staat sichern wolle, fehl, denn das BVerfG leitete die Unabhängigkeit der Parteien vom Staat nicht aus Art. 21 Abs. 1 S. 4 GG her.

293) BVerfG 19. 7. 66, S. 58

garantieren²⁹⁴⁾. Eine freiheitliche, demokratische Grundordnung verlangt eine von Staats wegen unreglementierte Willensbildung des Volkes, die sich, dem Wesen der Demokratie entsprechend, vom Volke zum Staate hin entwickeln muß²⁹⁵⁾. Eine entscheidende Einflußnahme des Staates auf diesen Prozeß könnte ihn geradezu umkehren und zu einer Willensbildung vom Staat zum Volk werden lassen. Daher muß der Vorgang der politischen Willensbildung des Volkes grundsätzlich staatsfrei bleiben, er muß sich ohne staatliche Intervention entwickeln können²⁹⁶⁾. Insbesondere ist es dem Staat untersagt, auf den Willensbildungsprozeß dadurch Einfluß zu nehmen, daß er auf die Träger dieses Prozesses, nämlich auf die politischen Parteien, einwirkt. So darf mit einer Finanzierungsregelung nicht die Möglichkeit verbunden sein, daß Staatsorgane, also Glieder der organisierten Staatlichkeit, die politischen Parteien und damit die politische Meinungs- und Willensbildung des Volkes beeinflussen können²⁹⁷⁾. Dieses Einwirkungsverbot beinhaltet gleichzeitig, daß die Parteien keiner Kontrolle des Staates ausgesetzt werden dürfen. Sie müssen in der Lage sein, ihre verfassungsrechtlichen Aufgaben staatsunabhängig ausüben zu können.

Eine Ausnahme vom Grundsatz, daß der Staat keine Einwirkungsmöglichkeit auf den Prozeß der politischen Willensbildung haben darf, kann nur dann zulässig sein, wenn ein besonders rechtfertigender, sich aus der Natur der Sache ergebender, zwingender Grund vorliegt²⁹⁸⁾.

2. Verbot der Eingliederung der Parteien in den Staatsapparat

Mit der staatlichen Einflußnahme auf die politische Willensbildung steht in einem engen Zusammenhang die Eingliederung der Parteien in die organisierte Staatlichkeit. Die Parteien gehören nicht zu den formierten Staatsorganen, sondern sie sind frei gebildete, im gesellschaftlich-politischen Bereich wurzelnde Gruppen. Aus ihrer Funktion, die Verbindung zwischen dem Volk und der politischen Führung herzustellen und die sich vom Volk zum Staat hin entwickelnde politische Willensbildung maßgeblich zu beeinflussen, ergibt sich, daß die Parteien nicht staatlich-institutionell verfestigt und in die organisierte Staatlichkeit eingegliedert werden dürfen²⁹⁹⁾.

294) BVerfG 19. 7. 66, S. 60

295) BVerfG 19. 7. 66, S. 62

296) BVerfG 19. 7. 66, S. 62

297) anders Häberle, S. 72, der es für grundsätzlich zulässig hält, daß sich der Staat in bezug auf den Prozeß der politischen Meinungs- und Willensbildung des Volkes betätigt.

298) Ähnlich BVerfG 19. 7. 66, S. 66

299) BVerfG 19. 7. 66, S. 65

Der Charakter der Parteien als staatsfreie Gebilde folgt neben der verfassungsrechtlichen Grundentscheidung des Art. 20 Abs. 2 GG zu einer freiheitlich-demokratischen Grundordnung auch aus der Gründungsfreiheit des Art. 21 Abs. 1 S. 2 GG. Diese Gründungsfreiheit beinhaltet die verfassungsrechtliche Garantie sowohl der Bildung einer in der Gesellschaft wurzelnden politischen Gruppierung als Partei als auch ihrer staatsfreien politischen Betätigung. Mit einer solchen Verfassungsgarantie ist die Einbeziehung der Parteien in den Staatsapparat nicht vereinbar.

IV. Verbot der Behinderung innerparteilicher Demokratie

Weiterhin muß sich jede Finanzierungsregelung an dem Verfassungsgebot der innerparteilichen Demokratie gemäß Art. 21 Abs. 1 S. 3 GG orientieren. Jede gesetzliche Regelung ist verfassungswidrig, die sich gegen die demokratische Innenstruktur der Parteien richtet.

1. Anwendbarkeit und Umfang des Art. 21 Abs. 1 S. 3 GG

Die Frage der unmittelbaren Geltung des Art. 21 Abs. 1 S. 3 GG ist umstritten. Nach ForsthoFF³⁰⁰⁾ handelt es sich hierbei lediglich um einen Programmsatz, da die Vorschrift zu wenig konkretisiert sei und daher noch eines Ausführungsgesetzes bedürfe. Die herrschende Meinung³⁰¹⁾ hält Art. 21 Abs. 1 S. 3 GG wenigstens insoweit für anwendbar, als diese Verfassungsbestimmung eine klare Abkehr von demokratischen Grundsätzen in der Parteienstruktur, wie sie beispielsweise die Durchführung des sogenannten Führerprinzips darstellt, verbietet. Mit einer weitergehenden, im Schrifttum vertretenen Auffassung³⁰²⁾ muß jedoch angenommen werden, daß Art. 21 Abs. 1 S. 3 GG ohne Einschränkung unmittelbar geltendes Recht ist, denn zur Bestimmung des Begriffs "Demokratie" kann Art. 20 GG herangezogen werden, der eine hinreichende Konkretisierung erlaubt.

Der Begriff "innere Ordnung" des Art. 21 Abs. 1 S. 3 GG umfaßt nicht nur die Parteiorganisation als solche, sondern hierzu gehört die gesamte innerparteiliche Willensbildung³⁰³⁾. Das bedeutet sowohl die Notwendigkeit, den Parteiapparat nach demokratischen Grundsätzen aufzubauen, als auch das Erfordernis, die Willensbildung innerhalb der Partei demokratisch zu entwickeln. Die innerparteiliche Willensbildung darf kein Privileg einer kleinen politischen Funktionärsschicht sein, die damit den politischen Kurs der Partei beherrscht; vielmehr muß sich diese Willensbildung nach demokratischen Grundsätzen von unten nach oben vollziehen³⁰⁴⁾.

300) ForsthoFF DRZ 50, S. 316

301) BVerfGE 2, 1 (14); OVG Münster, OVG 11, 230 (239); Bericht S. 156; Hamann S. 218; v. d. Heydte S. 497; Leibholz-Rinck Art. 21, Rdnr. 8; Seifert DÖV 56, S. 6

302) Maunz-Dürig Art. 21, Rdnr. 54 f.; Henke Art. 21, Rdnr. 34. Unklar v. Mangoldt-Klein, die einmal, S. 614, von unmittelbarer Anwendbarkeit ohne Einschränkung sprechen, an anderer Stelle, S. 624, jedoch ausführen, daß die volle Klarheit hinsichtlich der Anforderungen des Art. 21 Abs. 1 S. 3 GG erst nach näherer Bestimmung gegeben sei.

303) und 304) siehe Seite 65, unten.

2. Folgerungen für eine Finanzierungsregelung

Aus der unmittelbaren Geltung des Art. 21 Abs. 1 S. 3 GG folgt für den Bereich der Finanzierung, daß der Gesetzgeber keine Regelung treffen darf, die gegen die demokratische innerparteiliche Struktur gerichtet ist. Jede staatliche Finanzierungsmaßnahme muß als verfassungswidrig angesehen werden, die eine Vorherrschaft der Parteibürokratie fördert und damit den Einfluß der Parteimitglieder auf die innerparteiliche Willensbildung mindert. In dem Bekenntnis des Grundgesetzes zur innerparteilichen Demokratie steckt nicht nur das Gebot an den Staat, alles zu unterlassen, was eine demokratische Innenstruktur geradezu umkehrt, sondern dem Gesetzgeber als Staatsorgan ist es auch verboten, Finanzierungsmaßnahmen zu erlassen, die die Entwicklung von der innerparteilichen Demokratie weg begünstigen. Jede Regelung, die zu einer undemokratischen Innenstruktur tendiert, muß daher bereits als Verstoß gegen Art. 21 Abs. 1 S. 3 GG betrachtet werden. Insbesondere darf nicht in Umkehrung der innerparteilichen Demokratie eine finanzielle Abhängigkeit unterer Parteiebenen von der Parteispitze erreicht werden, denn eine derartige Abhängigkeit gefährdet die innerparteiliche Willensbildung von unten nach oben und stärkt damit die Parteibürokratie.

Mit diesen hier aufgezeigten Grundsätzen ist der verfassungsrechtliche Rahmen abgesteckt, in dem sich eine Finanzierungsregelung bewegen muß. Insbesondere eine staatliche Finanzierung, welcher Art auch immer, wird sich hieran zu orientieren haben. Wird diesen Grundsätzen entsprochen, so werden in aller Regel keine verfassungsrechtlichen Verstöße festgestellt werden können. Alle von Staats wegen einzuführenden Finanzierungsmodelle werden diesem verfassungsrechtlichen Rahmen Rechnung tragen und an ihm gemessen werden müssen.

303) Maunz-Dürig Art. 21, Rdnr. 57

304) Zu den einzelnen Merkmalen der innerparteilichen Demokratie vgl. insbesondere Maunz-Dürig Art. 21, Rdnr. 58 ff. und Henke Art. 21, Rdnr. 36 ff.

E. MÖGLICHKEITEN DER PARTEIENFINANZIERUNG

I. Finanzierung aus Eigenmitteln

Das unumstrittenste Finanzierungsmodell stellt die Eigenfinanzierung dar. Dabei handelt es sich um die Finanzierungsart, die der Partei als außer-staatlicher, dem gesellschaftlichen Bereich angehörender Vereinigung am meisten entspricht. Die Schwierigkeiten liegen nur darin begründet, daß die Aufbringungsmöglichkeiten aus Eigenmitteln begrenzt sind.

1. Arten der Eigenfinanzierung

a. Mitgliederbeiträge

Zur Eigenfinanzierung gehören in erster Linie die Einnahmen aus Mitgliederbeiträgen. Hierunter sind satzungsmäßig vorgeschriebene Zahlungen zu verstehen, die ein Mitglied auf Grund seines Beitritts zu einer Partei zu entrichten hat. Die Zahlung des Beitrags muß an die Mitgliedschaft anknüpfen, nicht dagegen an ein Zahlungsversprechen, einen bestimmten Betrag monatlich abzuführen.

Nach § 4 Abs. 1 des Finanzstatuts der CSU vom 7. Juni 1958 beispielsweise beträgt der monatliche Mitgliedsbeitrag DM 1, --, jedoch kann sich nach § 4 Abs. 2 dieses Statuts jedes Mitglied im Aufnahmeantrag zur Zahlung eines höheren Beitrags verpflichten. Hier tritt also eine höhere Beitragsleistung infolge einer Verpflichtungserklärung, eines Zahlungsversprechens, ein. Zwar wird auch eine höhere, auf Grund der Verpflichtung entstehende Beitragszahlung formell als Mitgliedsbeitrag bezeichnet, materiell handelt es sich allerdings um die Spende eines Mitglieds. Wollte man diese höhere Zahlung auch materiell unter den Begriff "Mitgliedsbeitrag" subsumieren, so könnten theoretisch die Spender größerer laufender Beträge durch Beitritt zur Partei und Abgabe einer entsprechenden Zahlungsverpflichtung ihre Spende nunmehr als Mitgliedsbeitrag deklarieren. Eine derartige Unterscheidung zwischen echten Mitgliederbeiträgen und Spenden durch Mitglieder erscheint, wenn diese Spenden größere Ausmaße annehmen, besonders wichtig im Hinblick auf die Rechenschaftslegung gemäß Art. 21 Abs. 1 S. 4 GG. Die Tatsache, daß eine Partei satzungsgemäß eine Beitragsstaffel einführt, die je nach Zugehörigkeit zu einer bestimmten Einkommensgruppe unterschiedliche Beiträge verlangt, ändert freilich nichts an dem Charakter des Mitgliedsbeitrags, denn auch hier knüpft die Zahlung an den Parteibeitritt an,

lediglich mit der Unterscheidung in der Höhe nach gewissen äußeren Kriterien.

b. Abgaben von Mandatsträgern

Zur Eigenfinanzierung gehören weiterhin die Abgaben von Mandatsträgern. In allen Parteien ist es üblich, daß die Mandatsträger über ihren Mitgliedsbeitrag hinaus einen gesonderten Betrag an ihre Partei abführen. Der zu zahlende Betrag muß dabei auch von der Partei festgelegt sein, sei es in Form eines bestimmten v. H. -Satzes der Einnahmen der Abgeordneten aus ihrem Mandat, sei es in Form eines größenmäßig festgelegten Betrages. Ebenso wie bei den Mitgliederbeiträgen muß zur Voraussetzung gemacht werden, daß die Zahlungspflicht an das Mandat anknüpft und nicht an ein Zahlungsversprechen.

c. Einnahmen aus Eigenvermögen und Parteiveranstaltungen

Zu den Eigenmitteln sind schließlich noch die Einnahmen aus Eigenvermögen und Parteiveranstaltungen zu zählen. Unter Eigenvermögen sind auch die juristisch zwar selbständigen, faktisch jedoch mit der Partei verbundenen Unternehmungen zu verstehen, deren Anteil an der unmittelbaren Finanzierung der Partei in der Hauptsache aus dem Abführen von sogenannten Werbebeiträgen besteht. Das Eigenvermögen setzt sich im wesentlichen aus Verlags- und Druckereiunternehmungen zusammen, deren Bedeutung für die Partei in viel größerem Maße in den indirekten Leistungen zu sehen ist.

Zu den Einnahmen aus Parteiveranstaltungen sind auch die Erträge zu zählen, die durch die Herausgabe parteieigener Informationsdienste erzielt werden. Hierbei besteht allerdings die Gefahr, daß in diesen Erträgen verdeckte Spenden stecken. Oft werden diese Informationsdienste zu stark überhöhten Preisen erworben, so daß der eigentliche Zweck nicht in der eigenen Information, sondern in der finanziellen Unterstützung der Partei liegt.

2. Aufbringungsmöglichkeiten bei der Eigenfinanzierung als Folge des Parteityps

a. Typenmäßige Einteilung der Parteien

Für die Möglichkeit einer Partei, sich finanziell zu einem großen Teil aus eigenen Mitteln, vor allem aus Mitgliederbeiträgen, unterhalten zu können, ist der Typ der Partei sehr wesentlich. In diesem Zusammenhang unterscheidet man zwischen Wähler- und Mitgliederpartei. Nach v. d. Heydte-Sacherl³⁰⁵⁾ spricht man dann von einer Mitgliederpartei, wenn ihr Mitglieder-³⁰⁵⁾ v. d. Heydte-Sacherl S. 157

stamm im Verhältnis zu allen Mitgliedern sämtlicher Parteien größer ist als ihr Wählerstamm im Verhältnis zu allen Wählern. Umgekehrt sei bei der sogenannten Wählerpartei der Wählerstamm verhältnismäßig größer als der Mitgliederstamm. Dieser rein rechnerische Vergleich der Verhältniszahlen Mitgliederstamm zum Wählerstamm kann jedoch lediglich als Indiz für die Zugehörigkeit zu einem dieser beiden Parteientypen angesehen werden. Unterscheidungskriterium ist letztlich, ob der politische Einfluß einer Partei in erster Linie auf der Zahl ihrer Parteimitglieder oder auf ihren Wählerstimmen beruht³⁰⁶⁾.

Wichtig für die Eingruppierung einer Partei in eine der beiden Kategorien ist auch ihre innere Struktur.

Wendet sich eine Partei an ein breites Publikum, um für den Parteibeitritt zu werben und so durch eine Vielzahl Beitrag zahlender Mitglieder finanzielle Selbständigkeit zu erreichen, kann man sie, von ihrer strukturellen Zielsetzung aus betrachtet, in die Nähe einer Mitgliederpartei einordnen. Stellt eine Partei dagegen nur eine Vereinigung von Honoratioren dar, die ihr Ziel der politischen Einflußnahme ausschließlich durch erfolgreiche Teilnahme an den Wahlen zu erreichen versuchen, den Unterhalt ihrer Partei lediglich durch Spenden ihnen nahestehender Personen und Verbände gesichert sehen und deren tatsächliches Bestreben nicht auf Ausweitung der Mitgliederzahl ihrer Partei geht, so muß eine derartige Vereinigung, da sie politischen Einfluß nur durch eine hohe Zahl von Wählerstimmen erzielen will, als Wählerpartei bezeichnet werden³⁰⁷⁾.

b. Aufbringungsmöglichkeiten der einzelnen Parteien

aa. SPD

In der Bundesrepublik ist die SPD diejenige Partei, die dem Typ der der Mitgliederpartei am meisten entspricht³⁰⁸⁾ und daher am ehesten in

306) so auch Ellwein S. 74

307) Mit ähnlichen Kriterien unterscheidet Duverger, S. 81, die Rahmenpartei von der Massenpartei.

308) Die SPD muß wohl als ausgesprochene Mitgliederpartei bezeichnet werden (so auch Bericht S. 38, anders Ellwein S. 74), auch wenn die Wählerschaft dieser Partei in einem größeren Umfang zunahm als ihre Mitgliederzahl, so daß der prozentuale Anteil der Parteimitglieder an den Parteiwählern laufend sank. Vgl. hierzu Tabelle V des Anhangs.

der Lage ist, sich aus Eigenmitteln zu unterhalten. Sie hat aus diesem Grund die weitaus größten Aufbringungsmöglichkeiten bei der Eigenfinanzierung. Ihre Mitgliederzahl³⁰⁹⁾ ist bei weitem die höchste aller Parteien in der Bundesrepublik und stieg in den letzten Jahren ständig an. Ende 1965 hatte die SPD über 700.000 Mitglieder. Ob das Ansteigen der Mitgliederzahl auch in Zukunft noch anhalten wird, läßt sich nur schwer abschätzen³¹⁰⁾. Auf jeden Fall wird man für die zukünftigen Beitragserwartungen den gegenwärtigen Mitgliederstand zugrunde legen dürfen.

Neben der hohen Mitgliederzahl ist für die Einnahmen aus Mitgliederbeiträgen ein in der Partei entwickeltes System der Beitragseinziehung von Bedeutung, das sich hervorragend bewährt hat. Hauskassierer ziehen bei den einzelnen Mitgliedern die Beiträge ein und erreichen so eine gute Beitragsleistung. Seit 1953 führten stets 90 v. H. der Mitglieder ihre Beiträge ab. In den letzten Jahren betrug der Anteil stets um 95 v. H. . Auf diese Art wurde eine lobenswerte Beitragsmoral erzielt, die weit über der anderer Parteien liegt. Die SPD zeichnet als Mitgliederpartei auch ein starkes Zusammengehörigkeitsbewußtsein aus³¹¹⁾, das sich in einer guten Partei- und Beitragsdisziplin auswirkt.

So betragen die Einnahmen der Partei aus Mitgliederbeiträgen im einzelnen:³¹²⁾

1950	DM 5.966.641	1958	DM 9.002.238
1951	DM 6.012.043	1959	DM 9.430.577
1952	DM 6.673.886	1960	DM 10.072.043
1953	DM 7.139.760	1961	DM 10.524.644
1954	DM 7.051.872	1962	DM 11.110.541
1955	DM 7.194.987	1963	DM 14.500.292
1956	DM 7.581.218	1964	DM 15.114.974
1957	DM 8.229.705	1965	DM 16.215.361

309) Die Mitgliederzahlen der letzten Jahre betragen:

am 31.12.1961	644.780,	am 31.12.1962	646.963,
am 31.12.1963	648.415,	am 31.12.1964	678.484,
am 31.12.1965	710.448.		

(Nach den SPD-Jahrbüchern 1960/61, S. 334; 1962/63, S. 380 f.; 1964/65, S. 214 f.)

310) Eschenburg, Zeit v. 19.8.66, vermutet sogar, daß die SPD auf lange Sicht mit einer Reduzierung ihres Mitgliederstandes wird rechnen müssen.

311) So Bericht S. 38

312) SPD-Jahrbuch 1964/65, S. 204

Die hohen Beitragseinnahmen sind weiterhin auf eine sich nach den jeweiligen Einkommensverhältnissen der Mitglieder richtende Beitragsstaffel zurückzuführen.

Das zeigt insbesondere die auf Grund einer Änderung der Beitragsstaffel erfolgte starke Steigerung der Einnahmen aus Mitgliederbeiträgen 1963 gegenüber 1962. Nach § 8 des Organisationsstatuts der SPD in der ab 1. 1. 1963 geltenden Fassung haben die Mitglieder je nach ihrem Einkommen folgende monatliche Beiträge zu entrichten³¹³⁾:

	<u>Einkommen</u>	<u>Beitrag</u>
unter	300, -- DM	1, -- DM
über	300, -- DM	1, 50 DM
über	400, -- DM	2, -- DM
über	600, -- DM	3, -- DM
über	800, -- DM	5, -- DM
über	1. 000, -- DM	7, -- DM
über	1. 200, -- DM	10, -- DM
über	1. 500, -- DM	15, -- DM
über	1. 800, -- DM	20, -- DM
über	2. 000, -- DM	30, -- DM
über	2. 500, -- DM	40, -- DM

Ausgehend von den Einnahmen aus Mitgliederbeiträgen des Jahres 1965 darf man daher annehmen, daß das Aufbringungsvermögen der SPD aus dieser Einnahmenquelle die 16 Mill. DM-Grenze übersteigt.

Eine weitere Art der Eigenfinanzierung bilden die Abgaben der Mandatsträger. Die Aufbringungsmöglichkeiten aus diesen Fraktionsbeiträgen sind durch die Zahl der Abgeordneten begrenzt. Die SPD hat einschließlich der Berliner Abgeordneten zur Zeit (Anfang 1967) 215 Bundestags- und 663 Landtagsabgeordnete; hinzu kommen noch die Mandatsträger auf kommunaler Ebene. Die SPD verlangt von ihren Bundestagsabgeordneten, die sowohl an die Parteizentrale als auch an ihre jeweiligen Landes- und Ortsverbände Beiträge abführen, etwa 20 v. H. ihrer Aufwandsentschädigung³¹⁴⁾. Nach Lohmar³¹⁵⁾ betragen die Abgaben eines Bundestagsabge-

313) SPD-Jahrbuch 1964/65, S. 257

314) Dübber, Parteifinanzierung S. 25; Olzog S. 79; Raschke S. 65; "Die Parteien beraten gemeinsam über das Karlsruher Urteil", FAZ v.

30. 7. 1966, S. 2

315) Lohmar S. 137 Anm. 107; auch Treue, Wähler S. 46

ordneten der SPD an seine Partei ungefähr monatlich DM 500, --. Legt man diese Summe zugrunde, so ergibt das allein von den etwa 200 Bundestagsabgeordneten rund 1,2 Mill. DM im Jahr.

Rechnet man für die ca. dreifache Zahl von Landtagsabgeordneten, die pro Abgeordneter erheblich weniger Beiträge als die Bundestagsabgeordneten abführen, insgesamt den gleichen Betrag hinzu und berücksichtigt noch die kommunalen Mandatsträger, so nimmt die Partei aus dieser Einnahmequelle etwa 3 Mill. DM ein³¹⁶⁾. Ein solches Aufbringungsvermögen von 3 Mill. DM setzt allerdings eine entsprechende Anzahl Abgeordneter voraus.

Als dritte Art der Eigenfinanzierung kommen die Einnahmen aus Parteivermögen in Betracht. Die SPD ist die einzige Partei, die ein beachtliches Parteivermögen besitzt, dessen Aufbau u. a. durch Wiedergutmachungsleistungen ermöglicht wurde³¹⁷⁾. Das Parteivermögen besteht aus juristisch selbständigen Unternehmungen, und zwar in der Hauptsache aus Druckereien, Buch-, Zeitungs- und Zeitschriftenverlagen³¹⁸⁾, die in der sogenannten Konzentrations-GmbH³¹⁹⁾ zusammengefaßt sind. Ihr Jahresumsatz wird auf 250 Mill. DM³²⁰⁾ bis nahezu 300 Mill. DM³²¹⁾ geschätzt. Ihr Wert für die Partei besteht in erster Linie in mittelbaren Leistungen, so bei den Presseorganen in der kostenlosen Darstellung der Parteipolitik und bei den Druckereien in Form von günstig kalkulierten Preisen bei der Herstellung von Propagandamaterial³²²⁾. Für die unmittelbare Finanzierung der Partei haben diese Unternehmungen nur insoweit Bedeutung, als sie Werbebeiträge abführen. Die Höhe dieser Werbebeiträge belief sich im Jahr durchschnittlich

- 316) Eine derartige Größenordnung wird bestätigt durch die Schätzung von Friedlein, S. 31, der die Abgaben aller SPD-Mandatsträger für das Jahr 1963 mit 2,7 Mill. DM veranschlagt.
- 317) Die Wiedergutmachungsleistungen an die SPD machten nach Plate, S. 47 Anm. 17, etwa 20 Mill. DM aus.
- 318) Vgl. Breitling PVS 61, S. 353; Dübber, Parteifinanzierung S. 25; Eschenburg, Pol. Praxis, 2. Bd. S. 245; Haase; Kaack S. 12; Olzog S. 79; Plate S. 47; Treue, Wähler S. 47
- 319) jetzige Bezeichnung: "Interessengemeinschaft von Verlags- und Wirtschaftsunternehmen"
- 320) Eschenburg, Pol. Praxis, 2. Bd. S. 245
- 321) Haase; Plate S. 47 Anm. 18
- 322) Dübber, Parteifinanzierung S. 26; Ellwein S. 84; Eschenburg, Pol. Praxis, 2. Bd. S. 245

auf ungefähr 0,5 bis 0,7 Mill. DM³²³⁾. Sie fallen also gegenüber den anderen Finanzierungsarten nicht entscheidend ins Gewicht.

Daher darf angenommen werden, daß die SPD aus Eigenmitteln, nämlich aus Mitgliederbeiträgen, Mandatsträgerabgaben und Werbebeiträgen, annähernd 20 Mill. DM aufbringen kann. Diese Größenordnung entspricht ungefähr dem Finanzbedarf für laufende Ausgaben. Damit ist die SPD in der Lage, ihre laufenden Ausgaben aus Eigenmitteln zu finanzieren. Nur für die Wahlausgaben sind noch Einnahmen aus anderen Quellen notwendig.

bb. CDU/CSU

Weniger eindeutig als bei der SPD ist die Bestimmung des Parteityps bei der CDU und CSU. In letzter Zeit scheinen sie sich jedoch mehr und mehr zu Mitgliederparteien zu entwickeln³²⁴⁾, ohne bereits heute schon bedenkenlos als solche bezeichnet werden zu können. Die Unionsparteien sind sehr bestrebt, eine Verbreiterung ihrer Mitgliederbasis zu erzielen. Vor allem die CSU erreichte dabei große Erfolge. Die Mitgliederzahl der CSU³²⁵⁾, die sich innerhalb von 10 Jahren, nämlich von 1956 bis 1966, nahezu verdoppelte, wies Anfang April 1966 einen Stand von ungefähr 114.000 auf. Mit dieser Mitgliederzahl überflügelte die CSU sogar die SPD in Bayern³²⁶⁾. Die Tendenz bei der CSU zur Mitgliederpartei kommt auch in dem seit 1957 laufend gestiegenen Anteil der Parteimitglieder an den Parteiwählern zum Ausdruck³²⁷⁾.

Die Mitgliederzahlen der CDU stiegen in den letzten Jahren gleichfalls

323) vgl. Tabelle II des Anhangs

324) Lohmar S. 137

325) Die CSU-Mitgliederzahl belief sich im einzelnen

am 1.7. 1956	auf etwa 58.000	(nach Bericht S. 41),
Ende 1961	auf etwa 70.000	(nach Ellwein S. 75),
im Okt. 1963	auf 83.065	(errechnet nach SZ v. 30.10.65, S. 2),
am 30.4. 1965	auf 100.535	(nach Olzog S. 83),
im Okt. 1965	auf 107.071	(nach SZ v. 30.10.65, S. 2)
im April 1966	auf etwa 114.000	(nach Angabe des Landesverbandes der CSU).

326) Nach Angabe des SPD-Landesverbandes von Bayern hatte die SPD im 3. Quartal 1966 ungefähr 111.000 Mitglieder.

327) Vgl. Tabelle V des Anhangs

erheblich an³²⁸⁾.

Für die Tatsache, daß die Unionsparteien strukturell sich zu Mitgliederparteien hin zu entwickeln beabsichtigen, ist ein Indiz, daß erst seit Beginn der Sechzigerjahre eine exakte Registrierung der Mitglieder erfolgt, die eine zuverlässige Angabe über die Gesamtmitgliedschaft der Parteien ermöglicht, während vorher die Bundesgeschäftsstelle der CDU und die Landesgeschäftsstelle der CSU nur Globalangaben, auf ganze Tausender gerundet, machen konnten³²⁹⁾.

Die Tendenz der CDU und CSU zu Mitgliederparteien wird ebenso dadurch unterstrichen, daß man bestrebt ist, auch finanziell unabhängiger zu werden und daher die Eigenfinanzierung zu intensivieren versucht. Hierfür ist die Einführung einer neuen Beitragsstaffel für die Mitglieder der CDU, die auf dem Bundesparteitag in Hannover 1964 zur Erhöhung der Beitragseinnahmen beschlossen wurde, ein deutliches Zeichen. Zwar dient diese Staffel lediglich als Richtlinie für die Selbsteinschätzung, der Anfang für die Ausschöpfung aller Möglichkeiten der Finanzierung aus eigenen Mitteln ist jedoch getan.

Nach der neuen Beitragsstaffel, die etwa gleich hohe Beträge vorsieht wie bei der SPD, sollen die CDU-Mitglieder je nach ihrem Nettoeinkommen folgende monatliche Beiträge entrichten³³⁰⁾:

328) Die Mitgliederzahlen der CDU beliefen sich

	1949	auf etwa	210.000.
am	1.4.1954	auf etwa	215.000,
am	1.1.1956	auf etwa	245.000,
Ende	1961	auf etwa	256.000,
am	1.1.1963	auf	254.422,
am	30.4.1964	auf	272.589,
am	30.9.1964	auf	281.844,
am	31.12.1964	auf	285.052,
am	1.9.1966	auf	291.455.

(Die Zahlen für 1949 nach "Der Spiegel" v. 21. 3. 1966, S. 33; für 1954 nach Roesch, Probleme des Art. 21 S. 15 und Heidenheimer, Neue Gesellschaft 1958, S. 174; für 1956 nach Bericht S. 41; für 1961 nach Ellwein S. 75; für 1963 und 1964 nach Flechthelm, Dokumente 4. Bd., S. 79; für 1966 nach dem Schreiben der CDU-Bundesgeschäftsstelle v. 19. 9. 1966 an den Verfasser)

329) vgl. Bericht S. 41

330) nach einem Rundbrief des CDU-Vorstandes an die Parteimitglieder

<u>Nettoeinkommen</u>		<u>Beitrag</u>
	bis 400, -- DM	1, -- DM
von 401, -- DM	bis 600, -- DM	2, -- DM
von 601, -- DM	bis 800, -- DM	3, -- DM
von 801, -- DM	bis 1.000, -- DM	4, -- DM
von 1.001, -- DM	bis 1.200, -- DM	8, -- DM
von 1.201, -- DM	bis 1.500, -- DM	12, -- DM
von 1.501, -- DM	bis 1.800, -- DM	18, -- DM
von 1.801, -- DM	bis 2.000, -- DM	20, -- DM
von 2.001, -- DM	bis 2.500, -- DM	25, -- DM
von 2.501, -- DM	bis 3.500, -- DM	30, -- DM
	über 3.500, -- DM	50, -- DM

Daß sich das Beitragsaufkommen der CDU bereits gebessert hat, folgt aus dem Rechenschaftsbericht des damals geschäftsführenden CDU-Vorsitzenden Dufhues auf dem Parteitag 1965³³¹⁾, in dem es hieß, daß die neue Beitragsstaffel auf allgemein großes Verständnis gestoßen sei. Da die neue Staffel etwa der der SPD entspricht, läßt sich das Aufbringungsvermögen der CDU aus Mitgliederbeiträgen unter Ausnutzung aller Möglichkeiten, insbesondere nach eventuellen organisatorischen Veränderungen, bei einem Vergleich mit der SPD erkennen. Die SPD hatte im Jahre 1965 bei 710.448 Mitgliedern Beitragseinnahmen in Höhe von DM 16.215.361, -³³²⁾ Das entspricht einer jährlichen Beitragsleistung von DM 22,82 pro Mitglied. Könnte man dieses Verhältnis auch bei der CDU erreichen, so entspräche das bei 291.455 Mitgliedern einer Beitragseinnahme von 6,651 Mill. DM. Rechnet man infolge des bei der SPD hervorragend organisierten Kassiersystems und der guten Beitragsmoral für die CDU nur 80 v. H. dieses Betrages, so ergibt das immerhin noch Einnahmen von etwa 5,32 Mill. DM. In dieser Größenordnung wird man das Aufbringungsvermögen der CDU an Beitragseinnahmen veranschlagen dürfen.

Bei der CSU entspräche nach Einführung einer entsprechenden Beitragsstaffel der SPD-Satz von DM 22,82 pro Mitglied bei rund 114.000 CSU-Mitgliedern einer Beitragseinnahme von etwa 2,6 Mill. DM. legt man wieder 80 v. H.

331) nach "Die Union hat 12,3 Prozent mehr Mitglieder", FAZ v. 29.3.1965, S. 3

332) vgl. S. 69 Text und Anm. 309

dieses Betrages zugrunde, so ergibt das für die CSU ein Aufbringungsvermögen von ungefähr 2,08 Mill. DM.

Für die beiden Unionsparteien kann somit bei dem derzeitigen Mitgliederstand, jedoch unter Ausschöpfung aller organisatorischen Möglichkeiten, insbesondere einer noch intensiveren strukturellen Entwicklung hin zur Mitgliederpartei und einer besseren Organisation des Kassiersystems, das Aufbringungsvermögen an Beitragseinnahmen mit etwa 7,4 Mill. DM angesetzt werden.

Die tatsächlichen Einnahmen aus Mitgliederbeiträgen liegen allerdings erheblich niedriger. Der CDU-Schatzmeister gab vor dem Bundesverfassungsgericht die Mitglieder-einnahmen für das Jahr 1965 mit rund 3,3 Mill. DM an³³³⁾. Die Einnahmen der CSU aus Mitgliederbeiträgen sind nicht bekannt; sie dürften etwa 1 Mill. DM ausmachen.

Zum Teil wird die Ansicht vertreten³³⁴⁾, daß eine Ausweitung der Einnahmen aus Mitgliederbeiträgen nicht möglich sei, da die Opferbereitschaft der Parteimitglieder enge Grenzen habe. Sie existiere höchstens bei "Klassenparteien", bei "Patronage-Parteien", wo man also das richtige Parteibuch besitzen müsse, um zu Pfründen zu kommen, oder bei Parteien mit Sektencharakter. Bei den für eine Demokratie notwendigen "Volksparteien" sei die Opferbereitschaft jedoch begrenzt. Diese Ansicht ist nur insoweit richtig, als von den Mitgliedern echte Opfer verlangt werden. Eine gute Beitragsdisziplin und die Entrichtung des dem Einkommen der Parteimitglieder entsprechenden Beitrags bedeutet allerdings kein echtes Opfer, das einen der aufgezählten Parteitypen voraussetzt. Daß eine gute Beitragsdisziplin auch bei den "Volksparteien" möglich ist, beweist das Beispiel der SPD, die auf dem Wege ist, sich von einer "Klassenpartei" mehr und mehr zu entfernen, deren Beitragseinnahmen aber trotzdem steigen.

Bei der Schätzung des Aufbringungsvermögens beider Unionsparteien in der Größenordnung von etwa 7,4 Mill. DM blieb noch der Weg unberücksichtigt, durch eine intensivere Mitgliederwerbung und damit verbundene Erhöhung des Mitgliederstandes die Beitragseinnahmen zu verbessern. Zwar ist die These³³⁵⁾, daß sich der Typ der "Mitgliederpartei" anstelle der "Wählerpartei" nicht erzwingen lasse, insoweit richtig, als man eine reine "Wählerpartei" nicht in eine typische "Mitgliederpartei" umwandeln kann, jedoch

333) nach Dreher, SZ v. 20.4.66; "Burgbacher: Nicht die stolzen Zahlen der SPD-Mitgliedsbeiträge", FAZ v. 20.4.66, S. 4

334) so Rathke

335) so v. Merkatz S. 265; ähnlich Zundel, Zeit v. 29.7.66

besteht durchaus die Möglichkeit, die Tendenz zur "Mitgliederpartei", wie sie bei der CDU und CSU gegeben ist, durch organisatorische Maßnahmen zu verstärken. Es kann nicht geleugnet werden, daß in der Bundesrepublik ein sogenannter "Antiparteienaffekt" existiert³³⁶⁾, der sich in politischem Desinteresse und in Abneigung gegenüber einem Parteibeitritt äußert. Jedoch liegt ein Grund hierfür in der weit verbreiteten Ansicht, die Politik werde nur von einigen Parteifunktionären beherrscht und der einzelne Bürger könne doch nichts ausrichten. Eine Intensivierung des Parteilebens auf den unteren Parteiebenen könnte sehr wohl zu einer Verbreiterung der Mitgliederbasis führen. Die Ansicht Eschenburgs, daß die CDU kaum in der Lage sein werde, ihre Mitgliederzahl wesentlich zu erhöhen, dürfte nur dann richtig sein, wenn unter "wesentlich" eine Vervielfachung des Mitgliederbestandes verstanden werden soll. Eine Mitgliederzunahme der CDU und CSU, die zusammen jetzt bereits über 400.000 Mitglieder haben, auf einen Stand bis etwa 600.000 erscheint durchaus möglich. Das beweist die Mitgliederbewegung der CSU in Bayern in den letzten 2 bis 3 Jahren. Zwar ist Eschenburg zuzustimmen, daß es der CDU/CSU kaum gelingen wird, sämtliche Ausgaben aus Mitgliederbeiträgen zu finanzieren, eine Finanzierung der Verwaltungskosten im weiteren Sinne erscheint jedoch auf lange Sicht nicht ausgeschlossen.

Als zweite Art der Eigenfinanzierung sind die Mandatsträgerabgaben von Bedeutung, die allerdings durch die Zahl der Angeordneten begrenzt sind. Die beiden Unionsparteien haben zusammen einschließlich der Berliner Abgeordneten gegenwärtig (Anfang 1967) 251 Bundestags- und 556 Landtagsabgeordnete. Die CSU hat in § 6 ihres Finanzstatuts v. 7. 6. 1958 feste Sätze für die Abgaben ihrer Mandatsträger aufgestellt. Danach führen die Bundestagsabgeordneten monatlich DM 350, -- an ihren Landesverband und DM 30, -- an ihren Bezirksverband ab, während die Landtagsabgeordneten DM 130, -- an den Landesverband und DM 30, -- an den Bezirksverband zu zahlen haben. Legt man diese Zahlungen auch für die CDU-Abgeordneten zugrunde, so nehmen beide Parteien bei etwa 250 Bundestagsabgeordneten jährlich ungefähr 1,14 Mill. DM und bei rund 550 Landtagsabgeordneten etwa 1,06 Mill. DM ein. Rechnet man zu diesen 2,2 Mill. DM noch die Abgaben der

336) Barzel S. 5; Bergsträsser-Mommsen S. 2; Bitzer, FAZ v. 29. 5. 59;

Eschenburg, Recht und Freiheit S. 6; Freund; Grewe, Der Monat 1951, S. 56

Kindler S. 109 ff.; Leibholz, Strukturprobleme S. 120; Lohmar S. 24; Martini, Münchner Merkur v. 9. 11. 55; Richert; Treue, Parteien S. 97

337) Eschenburg, Zeit v. 19. 8. 66

kommunalen Mandatsträger hinzu, so dürften sich die Einnahmen aus Mandats-trägerabgaben auf rund 3 Mill. DM belaufen.

Einnahmen aus Eigenvermögen fallen bei der CDU/CSU kaum ins Gewicht. In diesem Zusammenhang wären lediglich die Einnahmen aus der Herausgabe des CDU-Informationsdienstes "Wirtschaftsbild" zu erwähnen, das bei seinem sehr hohen Abonnementpreis von monatlich DM 50, -- und bei gleichzeitiger Abnahme mehrerer Exemplare vor allem die Möglichkeit verdeckter Parteispenden bietet³³⁸⁾. Als echte Art der Eigenfinanzierung können die Einnahmen hieraus jedoch kaum angesehen werden.

Zusammenfassend kann daher festgestellt werden, daß die CDU und CSU an Eigenmitteln ein Aufbringungsvermögen von etwa 10 Mill. DM besitzen, nämlich ungefähr 7 Mill. DM aus Mitgliederbeiträgen und rund 3 Mill. DM aus Mandatsträgerabgaben. Eine derartige Größenordnung setzt allerdings noch eine starke Ausnutzung organisatorischer Möglichkeiten voraus.

cc. FDP

Die FDP ist von allen Parteien in der Bundesrepublik die Partei, die noch am weitesten vom Typ einer Mitgliederpartei entfernt ist. Das folgt nicht einmal so sehr aus den absoluten Mitgliederzahlen oder aus dem Anteil der Mitglieder an den Parteiwählern. Die Mitgliederzahl hat sich von 1951 bis ungefähr 1961 wenig verändert und stieg erst seither etwas an³³⁹⁾. Vielmehr läßt sich der Charakter der FDP als typische "Wählerpartei" an der inneren Partei-struktur erkennen. Das zeigt sich einerseits daran, daß bei der FDP die einer "Mitgliederpartei" innewohnende, straffe zentrale Organisation fehlt. Ein Indiz hierfür ist, daß selbst die Bundesgeschäftsstelle dieser Partei keinen zuverlässigen Überblick über die Gesamtmitgliederzahl besitzt. Die unteren

338) vgl. hierzu Bericht S. 191; Dübber, Parteifinanzierung S. 26; Flecht-heim, CDU-Finanzierung S. 186; Plate S. 48

339) Die Mitgliederzahlen betragen im einzelnen

im Jahre 1951	etwa	82.890,
im Jahre 1957	etwa	85.000,
im Sept. 1961	gut	80.000,
im Sept. 1966	etwa	95.000 bis 100.000.

(Zahlen für 1951 nach Bericht S. 42; für 1957 nach Roesch, Probleme des Art. 21 S. 15; für 1961 und 1966 nach Schreiben der FDP-Bundesgeschäftsstelle v. 14.9.66 an den Verfasser)

Organisationsstufen führen ihre Mitgliederkarteien völlig selbständig. Weiterhin hat die FDP keine einheitliche Beitragsstaffel, die die Voraussetzung schaffen könnte, durch Intensivierung der Eigenfinanzierung von anderen Finanzierungsquellen zumindest hinsichtlich der laufenden Ausgaben unabhängig zu sein. Vielmehr beschließen die Kreisverbände in eigener Zuständigkeit über die Höhe der Mitgliederbeiträge, wobei sogar einige Kreisverbände überhaupt keine Mitgliederbeiträge erheben³⁴⁰⁾. Auch wenn vorgesehen ist, durch Satzungsänderung die Verantwortung für die Beitragsbemessung und Beitrags-erhebung auf die höheren Organisationseinheiten zu verlegen³⁴¹⁾, so läßt der bisherige organisatorische Aufbau den Typ der "Wählerpartei" erkennen. Diese innerparteiliche Struktur beeinträchtigt das Aufbringungsvermögen der Partei aus Mitgliederbeiträgen. Wenn bei der gegenwärtigen Zusammensetzung der Mitglieder ein Teil von ihnen gewöhnt ist, daß überhaupt kein Beitrag verlangt wird, so muß damit gerechnet werden, daß vom derzeitigen Mitgliederbestand etwa 25 v. H. auch in Zukunft keine Beiträge entrichten werden, selbst wenn es satzungsgemäß zur Pflicht wird. Nimmt man weiter an, daß von den gegenwärtig knapp 100.000 Mitgliedern etwa 75.000 einen durchschnittlichen Monatsbeitrag von DM 2, -- zahlen werden, so würde das eine Beitragseinnahme von 1,8 Mill. DM im Jahr ausmachen. Bei der derzeitigen Zahl und Zusammensetzung der Mitglieder erscheinen höhere Beitragseinnahmen als knapp 2 Mill. DM kaum möglich.

Den Einnahmen aus Abgaben der Mandatsträger der FDP sind zwangsläufig enge Grenzen gesetzt durch die vergleichsweise mit den großen Parteien kleine Anzahl von Abgeordneten. Die FDP hat einschließlich der Berliner Abgeordneten zur Zeit (Anfang 1967) 50 Bundestags- und 99 Landtagsabgeordnete. Für die Abgaben der Mandatsträger bestehen keine verbindlichen Richtlinien. Über ihre Höhe ist nichts bekannt. Nach Mitteilung der Bundesgeschäftsstelle liegen sie jedoch erheblich unter denen der SPD. Legt man als etwaige Größenordnung die Mandatsträgerabgaben der CSU zugrunde, so ergibt das bei 50 Bundestagsabgeordneten 0,228 Mill. DM und bei etwa 100 Landtagsabgeordneten 0,192 Mill. DM. Unter Hinzurechnung der Abgaben kommunaler Mandatsträger dürften sich sämtliche Einnahmen aus

340) Nach Duverger, S. 89, ist die Nichterhebung eines Beitrags geradezu ein Kriterium für die nach seiner Terminologie der "Wählerpartei" entsprechenden "Rahmenpartei"

341) So Schreiben der FDP-Bundesgeschäftsstelle v. 14. 9. 66 an den Verfasser

Mandatsträgerabgaben auf ungefähr 0,5 Mill. DM belaufen.

Da die FDP keine wesentlichen Einnahmen aus Parteivermögen hat, dürfte das Aufbringungsvermögen an Eigenmitteln, also an Mitgliederbeiträgen und Mandatsträgerabgaben, um etwa 2,5 Mill. DM liegen. Mit einer derartigen Summe kann die FDP nicht einmal annähernd ihren Finanzbedarf für laufende Ausgaben von rund 8 Mill. DM³⁴²⁾ decken. Sie ist daher in starkem Maße auf sonstige Einnahmen angewiesen.

342) vgl. S. 46

II. Finanzierung durch Spenden

Neben der Eigenfinanzierung ist die zweite herkömmliche Finanzierungsart die aus Spenden. Bis zum Einsetzen einer staatlichen Finanzierung waren die Parteien gezwungen, ihre nicht durch Eigenmittel zu deckenden Ausgaben durch Spenden zu finanzieren. Vor allem ausgesprochene Wählerparteien waren auf Spenden angewiesen.

1. Arten der Spenden

Unter dem Begriff "Spende" sind die auf Freiwilligkeit beruhenden, unentgeltlichen Leistungen an eine Partei zu verstehen. Hierzu gehören also neben Zuwendungen geldlicher Art auch solche in Form von Sach- und Dienstleistungen.

Unter den Spendenbegriff fallen weiterhin nicht nur Zuwendungen Dritter, sondern hierzu zählen ebenso unentgeltliche Leistungen der eigenen Parteimitglieder, soweit sie über die von der Partei vorgesehene Zahlungspflicht in Form von Mitgliederbeiträgen oder Mandatsträgerabgaben hinausgehen. Wegen der Problematik der Spendenfinanzierung erweist es sich als zweckmäßig, hinsichtlich des Umfangs zwischen Kleinstspenden und größeren, gezielten Spenden zu unterscheiden. Solche Kleinstspenden, die durch Verkauf irgendwelcher Sondermarken oder durch Straßensammlungen und dergleichen erlangt werden, sind unproblematisch, da die Spender mit ihrer Spende keinerlei Einfluß auf die Partei ausüben. Diesen kleineren Zuwendungen stehen Spenden größeren Umfangs von Berufsverbänden, Fördergesellschaften, einzelnen Industrie- und Wirtschaftsunternehmungen oder auch von einzelnen Personen gegenüber. Derartige Spenden, die auch umfangmäßig den größten Teil der gesamten Spendeneinnahmen einer Partei ausmachen, liefern die eigentliche Problematik dieser Finanzierungsart und bilden die Ansatzpunkte für eine Kritik.

2. Gefahren der Finanzierung durch Spenden

Die Gefahren der Spendenfinanzierung bestehen vor allem in der Abhängigkeit der Parteien von ihren Spendern und der damit verbundenen Einflußnahme der Geldgeber auf den innerparteilichen Willensbildungsprozeß. Ein Verband, der die Interessen einer bestimmten Gruppe vertritt, versucht naturgemäß nach außen hin in die pluralistische Gesellschaft und in den Bereich der politischen Willensbildung einzuwirken. Der Einfluß der Inter-

essengruppen auf den politischen Willensbildungsprozeß wird vielfach als nicht legitim bezeichnet, da die Verbände im System der parlamentarischen Demokratie Fremdkörper seien³⁴³⁾. Aus der Verfassungsbestimmung des Art. 21 Abs. 1 S. 1 GG, die lediglich die Mitwirkung der Parteien bei der politischen Willensbildung vorsieht, muß gefolgert werden, daß die Einflußnahme auf diesen Willensbildungsprozeß kein Monopol der Parteien ist³⁴⁴⁾, sondern auch den Verbänden offensteht. Vielmehr ist entscheidend, ob für die Einflußnahme die Verbände sich eines legitimen oder illegitimen Mittels bedienen. Benutzen sie legitime Mittel, wie sie beispielsweise Versammlungen, Kundgebungen, Sternfahrten oder Demonstrationen darstellen³⁴⁵⁾, so kann gegen eine derartige Mitwirkung der Verbände bei der politischen Willensbildung nichts eingewendet werden. Aber auch finanzielle Leistungen an eine politische Partei durch die Verbände sind dann legal, wenn die Unterstützung nur erfolgt, weil die Partei eine bestimmte politische Richtung vertritt³⁴⁶⁾. Die Gefahr der Spendenfinanzierung setzt dann ein, wenn mit der Geldhingabe auf die innerparteiliche Willensbildung eingewirkt und Druck ausgeübt wird, um eine gewisse politische Haltung der Partei zu erzwingen.

a. Einflußnahme der Spender auf die innerparteiliche Willensbildung

Die Hauptgefahr der Finanzierung durch Spenden besteht darin, daß die Geldgeber Einfluß auf die innerparteiliche Willensbildung zu nehmen versuchen. Eine solche Einflußnahme kann sich auf die Kandidatenaufstellung, auf politische Einzelentscheidungen oder gar auf die gesamte politische Grundhaltung der Partei beziehen.

aa. Unterschiedlichkeit der Gefahr je nach Spendenmotiv

Hinsichtlich der Gefahr der politischen Einflußnahme seitens der Geldgeber auf die Partei bestehen graduelle Unterschiede, die sich nach dem jeweiligen Spendenmotiv richten. Die Skala der Spendenmotive ist vielfältig und reicht von Sympathie und Wohlwollen einerseits bis Erwartung und Bedingung andererseits³⁴⁷⁾. Das harmloseste und völlig ungefährliche Motiv der

343) Bericht S. 80

344) Dux S. 554; Hamann S. 217; Köttgen S. 596; Maunz BayVBl 60, S. 3

345) Sternberger, Parlamentarismus S. 477

346) Seeling, SZ vom 29. 8. 53

347) Eschenburg, DZuWZ v. 31. 8. 57

Sympathie, das bei Kleinstspenden vorherrscht, scheidet bei größeren Zuwendungen in aller Regel aus. Gerade auf dem Umweg über die Parteikasse sind die Kapitalmächte in der Lage, indirekt eine enorme politische Macht zu entwickeln³⁴⁸⁾. Verhältnismäßig harmlos ist noch das Spendenmotiv, daß eine größere Zuwendung getätigt wird, um eine Partei wegen ihrer bisherigen Politik zu unterstützen und so deren Fortdauer sichern zu helfen. Hier besteht die Gefahr nur darin, daß sich die unterstützte Partei genötigt sehen könnte, ihre bisherige Politik trotz eventuell besserer Einsicht beizubehalten, um die finanzielle Hilfe in Zukunft nicht entbehren zu müssen.

Gefährlicher sind dagegen die Spendenmotive, wenn alle einflußreichen Parteien in ihrer politischen Grundkonzeption stark angenähert sind, denn dann brauchen die Geldgeber keine Partei wegen der von ihr vertretenen besonderen Politik zu unterstützen. Das zeigte sich in der Bundesrepublik auch an der Tatsache, daß nach dem Godesberger Programm der SPD, in dem sie in ihrer Grundhaltung eine starke Annäherung an die CDU/CSU und FDP³⁴⁹⁾ erkennen ließ, die Spenden an die bürgerlichen Parteien abrupt nachließen. Da auch im Fall der Annäherung aller Parteien das "do-ut-des-Prinzip" für die Spendenvergabe gilt, hängen die finanziellen Zuwendungen zumindest von Erwartungen der Geldgeber ab, sei es hinsichtlich der Kandidatenaufstellung oder hinsichtlich einer sachlichen Einzelentscheidung. Herrscht aber ein derartiges Spendenmotiv der Erwartung oder gar der Bedingung vor, dann ist die Gefahr der illegitimen Einflußnahme der Spender auf den innerparteilichen Willensbildungsprozeß außerordentlich groß. Für die Bundesrepublik müssen daher infolge der Annäherung aller Parteien in ihrer politischen Grundkonzeption die Gefahren der Spendenfinanzierung sehr hoch eingeschätzt werden.

bb. Beispiele für Beeinflussungsversuche

Daß die Einflußnahme der Geldgeber auf parteiinterne Entscheidungen nicht lediglich Theorie ist, sondern durchaus vorkommen kann, sollen einige Beispiele aus der Vergangenheit zeigen, bei denen zumindest der Verdacht der Kausalität zwischen finanzieller Unterstützung und gewünschter Maßnahme der Partei bestand. Derartige Vorgänge bezogen sich auf Koalitionswünsche, auf die Kandidatenaufstellung und auf einzelne Sachentscheidungen.

³⁴⁸⁾ Heller S. 137

³⁴⁹⁾ Dreher, FAZ v. 24. 6. 65; auch Friedlein S. 29

Als Indiz dafür, daß die Verbände Einfluß auf die Kandidatenaufstellung der Parteien zu nehmen versuchen, kann die Tatsache angesehen werden, daß die Kandidaten, die aus bestimmten Interessenrichtungen kommen, meist über die Landeslisten in die Parlamente gelangen³⁵⁰⁾.

- (1) Der bekannteste Vorgang, bei dem der Bruch einer Koalition finanzielle Auswirkungen zur Folge hatte, war der Sturz der Regierung Arnold in Nordrhein-Westfalen. Als die FDP im Jahre 1956 die Koalition mit der CDU in Nordrhein-Westfalen aufkündigte und mit der SPD eine neue Regierung bildete, wurden die laufenden Zuschüsse der Fördergesellschaften an den Bundesvorstand der FDP und deren Landesverband in Nordrhein-Westfalen eingestellt³⁵¹⁾. Einige Zeit später liefen die Zahlungen wieder an. Die Zahlungseinstellung wurde damit erklärt³⁵²⁾, daß die Fördergesellschaften vom sogenannten Koalitionsprinzip ausgegangen wären, also nur die Parteien einer nichtsozialistischen Koalition Unterstützung gefunden hätten. Erst nach erfolgter Umstellung des Auszahlungsprinzips hätten die Zuschüsse wieder aufgenommen werden können.
- (2) Hinsichtlich des Rechts der Mitsprache einer Fördergesellschaft bei der Kandidatenaufstellung zitiert Heidenheimer³⁵³⁾ ein Protokoll von der Zusammenkunft von CDU-Parteiführern Schleswig-Holsteins am 28. 11. 52, worin es heißt: "Die Parteien erklären sich bereit, einige ihrer vorgesehenen Spitzenkandidaten dem Verein bekanntzugeben, wobei der Verein das Recht haben soll, von diesen Namen Gebrauch zu machen."³⁵⁴⁾
- (3) Im Jahre 1953 war die CDU nur bereit, einen von dem Förderverein protegierten, führenden Mann der Industrie auf den 7. Platz ihrer Landesliste zu setzen. Da ihm dies als kein geeigneter Platz erschien, wechselte er zur FDP, wo er dann den Spitzenplatz auf deren Landesliste einnahm³⁵⁵⁾.

350) so Dresbach, SZ v. 30. 10. 54

351) Breitling, PVS 61, S. 359; Dreher, FAZ v. 24. 6. 65; Dübber, Parteifinanzierung S. 41 f.; Flechtheim, CDU-Finanzierung S. 188; Plate S. 24 f.; Schwarzkopf; Varain GWU 61, S. 503

352) Stein-Interview, Spiegel v. 4. 11. 59, S. 27

353) Heidenheimer, Parteifinanzien S. 378 Anm. 2

354) hierzu auch Flechtheim, CDU-Finanzierung S. 188; Varain, Parteien S. 207 und GWU 59, S. 749

355) Heidenheimer, Parteifinanzien S. 378 f.; Kitzinger, Wahlkampf S. 38; Varain, Parteien S. 207 und GWU 61, S. 505

- (4) Für den Einfluß einer Geldspende auf die Besetzung eines günstigen Listenplatzes schildert Kitzinger³⁵⁶⁾ ein Beispiel, wonach die Hauptgemeinschaft des Deutschen Einzelhandels an ihre Landesverbände einen Brief schrieb, um einen bestimmten Abgeordneten an sichere Stelle auf die niedersächsische Landesliste setzen zu können. Darin heißt es: "Voraussetzung ist - wie allgemein üblich - die Aufbringung von Wahlgeldern, mit deren Hilfe die Partei (CDU) den Wahlkampf führen kann. Herr Meyer-Ronnenberg teilt uns mit, daß es notwendig ist, noch zusätzliche Mittel zu beschaffen, damit er entsprechend günstig placiert werden kann." ³⁵⁷⁾
- (5) Nach Ellwein³⁵⁸⁾ sollen die Wirtschafts- und Arbeitgeberverbände versucht haben, über die Parteifinancen politischen Einfluß zu nehmen, wobei zum Beispiel 1961 noch eine Landesliste der CDU nach der Vorwahl geändert worden sei, um einen Vertreter der Wirtschaftsvereinigung der Eisen- und Stahlindustrie einen sicheren Platz zu verschaffen.
- (6) Während der ersten Legislaturperiode des Bundestags wurde einem Abgeordneten eine Spende vom Vorsitzenden des Wirtschaftsverbandes der Erdölgewinnung zugewendet, während dieser sich im Bundestag für einen bestimmten Benzinpreis zugunsten der Erdölindustrie aussprach ³⁵⁹⁾.

All diese Beispiele zeigen, daß die Möglichkeit der politischen Einflußnahme durch die Kapitalmächte auf dem Umweg über die Parteikassen durchaus gegeben ist. Derartige Beeinflussungsversuche setzen oftmals eine erhebliche innerparteiliche Gegenwehr voraus, um sich ihnen widersetzen zu können.

b. Gefahr für die innerparteiliche Demokratie

Bei der Finanzierung durch Spenden besteht gleichfalls eine Gefahr für die innerparteiliche Demokratie ³⁶⁰⁾. Die großen Spenden werden in aller Regel an die Parteispitze gegeben, also einmal an den Bundesvorstand und ³⁵⁶⁾ Kitzinger, Wahlkampf S. 37

³⁵⁷⁾ hierzu auch Flechtheim, CDU-Finanzierung S. 189

³⁵⁸⁾ Ellwein S. 59

³⁵⁹⁾ Breitung, Verbände S. 261 Anm. 420; Dubber, Parteifinanzierung S. 42; "Saumgartner bestätigt Bestechungen", FAZ v. 7. 10. 50, S. 1; "Im Dunkel der Hauptstadtwahl", FAZ v. 9. 10. 50, S. 1; "Aumer muß einen Namen nennen", FAZ v. 11. 10. 50, S. 1; "Schmidthuber und Telle sagen aus", FAZ v. 14. 10. 50, S. 3

³⁶⁰⁾ Varain, Parteien S. 213

zum ändern an die Landesverbände. Diese Tatsache bringt es mit sich, daß die unteren Organisationsstufen auf Zuschüsse von oben angewiesen sind, wenn die Gesamtfinanzierung der Partei zum überwiegenden Teil aus Spenden erfolgt. Bei einem derartigen Geldfluß von oben nach unten vollzieht sich auf finanziellem Gebiet ein Prozeß, der einer demokratischen Willensbildung innerhalb der Partei genau entgegensteht. Diese finanzielle Unabhängigkeit der Bundespartei und der Landesverbände wirkt sich auch auf den Willensbildungsprozeß aus und verschafft den Parteispitzen eine starke Selbständigkeit gegenüber den Untergliederungen. Dabei besteht die Gefahr, daß es zu einer Vorherrschaft der zentralen Parteibürokratie kommt³⁶¹⁾, wobei die Partei dann möglicherweise zum bloßen Herrschaftsapparat der Parteiführung degradiert werden könnte.

c. Negative Wirkung auf Volk und Parteimitglieder

Die Gefahr der Finanzierung durch Spenden liegt auch in ihrer negativen Wirkung auf die Parteimitglieder und potentielle Mitglieder innerhalb der Bevölkerung³⁶²⁾. Das Gefühl des einzelnen Mitglieds, daß es auf seine eigene Mitwirkung und Leistung innerhalb der Partei nicht ankomme, da seine Partei von Dritten "ausgehalten" werde, kann es zur Resignation und Teilnahmslosigkeit veranlassen. Die politische Aktivität auf den unteren Organisationsstufen der Partei wird dadurch vernachlässigt, und die spontane Initiative aus den Reihen der Partei erlischt. Eine ähnliche Wirkung kann die Spendenfinanzierung auch auf potentielle Parteimitglieder haben, die nur unter dem Eindruck, die Partei werde von außerparteilichen Kräften beherrscht und die Mitgliedschaft habe daher keinen rechten Sinn, auf einen Parteibeitritt verzichten.

3. Korrektiv durch Rechenschaftslegung

Es stellt sich die Frage, ob die Gefahren der Finanzierung durch Spenden, die vor allem darin liegen, daß die Geldgeber Einfluß auf die politische Willensbildung innerhalb der Partei nehmen, nicht dadurch neutralisiert werden können, daß die Parteien die Herkunft ihrer Mittel offenlegen, wie es das Grundgesetz in Art. 21 Abs. 1 S. 4 GG vorschreibt.

361) Auch Michels, S. 162, ist der Ansicht, daß die finanzielle Macht innerhalb der Partei als Mittel zur Konsolidierung und Sicherung der Machtstellung benutzt werden kann.

362) Varain, Parteien S. 204

a. Geltung des Art. 21 Abs. 1 S. 4 GG

Die Verfassungsbestimmung des Art. 21 Abs. 1 S. 4 GG ist nach herrschender Meinung³⁶³⁾ lediglich Programmsatz. Die gegenteilige Ansicht³⁶⁴⁾, daß nämlich Art. 21 Abs. 1 S. 4 GG bereits unmittelbare Geltung habe, wird von Hoffmann³⁶⁵⁾ damit begründet, daß der Wortlaut des Art. 21 Abs. 1 S. 4 GG klar und eindeutig sei und so zu seiner Geltung **keines** Ausführungsgesetzes bedürfe. Für die unmittelbare Geltung spreche auch die Tendenz des Grundgesetzes, von bloßen Programmsätzen abzusehen. Ein Programmsatz könne nur in Frage kommen, wenn die Durchführung ohne Ausführungsgesetz offenbar unmöglich sei, wobei an die offenbare Unmöglichkeit scharfe Anforderungen zu stellen seien. Da die Begriffe des Art. 21 Abs. 1 S. 4 GG aber genügend bestimmt seien, müsse die unmittelbare Geltung bejaht werden.

Hiergegen läßt sich einwenden, daß Voraussetzung für den unmittelbaren Vollzug einer Verfassungsnorm, die eine Verpflichtung beinhaltet, sein muß, daß die Bestimmung durch Auslegung die Pflichten im einzelnen sowie das Verfahren, innerhalb dessen der Verpflichtung nachgekommen werden soll, erkennen läßt. Aus der Norm muß sich unmißverständlich Inhalt und Form der nachzukommenden Pflicht ergeben. Eine derartige Klarheit läßt jedoch Art. 21 Abs. 1 S. 4 GG vermissen. So bleibt ungeklärt, ob der Bundesvorstand einer Partei für sämtliche Organisationsstufen oder jede Parteiebene in eigener Verantwortung Rechnung legen soll, ob die Einnahmen der Sonder- und Nebenorganisationen sowie die der Abgeordneten mit einzubeziehen sind, ob die Namen der Spender genannt werden sollen, in welcher Form die Rechenschaft zu legen und wie diese zu kontrollieren ist. Wegen all dieser Unklarheiten muß aus rechtsstaatlichen Gründen mit der herrschenden Meinung angenommen werden, daß die Rechenschaftslegung als mögliches Korrektiv der Gefahren einer Spendenfinanzierung zu ihrer Anwendbarkeit eines Ausführungsgesetzes bedarf.

363) BVerfGE 2, 1 (13); OVG Münster, OVG 11, 230 (241); Dübber, Parteienfinanzierung S. 4 f.; ForsthoFF DRZ 50, S. 316; Henke, Parteien S. 210 und Art. 21, Rdnr. 51; v. d. Heydte S. 497; Leibholz-Rinck Art. 21, Rdnr. 2; v. Mangoldt-Klein S. 614; Maunz-Dürig Art. 21, Rdnr. 53; Plate S. 17; Roesch, Probleme des Art. 21 S. 77, DVBl 58, S. 598 und DVBl 59, S. 274 f.; Schäfer NJW 59, S. 1249; Seifert DÖV 56, S. 7, Varain GWU 61, S. 490

364) Abendroth S. 320 Anm. 54; Hoffmann S. 856 ff.; Willms JZ 58, S. 265

365) Hoffmann S. 856 f.

b. Zweck und Umfang des Art. 21 Abs. 1 S. 4 GG

Die Bestimmung des Art. 21 Abs. 1 S. 4 GG sollte nach dem Willen des Verfassungsgebers die Parteien gegen undemokratische Einflüsse sichern. In der schriftlichen Begründung des im Parlamentarischen Rat eingebrachten Antrags auf Offenlegung der Parteieinnahmen hieß es, daß mit dieser Vorschrift beabsichtigt sei, Vorsorge zu treffen, daß die Öffentlichkeit Kenntnis über die Herkunft der Mittel der Parteien erhalte, damit ersichtlich werde, wer hinter einer politischen Gruppe stehe³⁶⁶⁾. Der Art. 21 Abs. 1 S. 4 GG sollte also Hilfe gegen die "Überfremdung der parteiinternen Willensbildung"³⁶⁷⁾ bieten. Diese Hilfe sollte darin bestehen, den Parteimitgliedern und Wählern die Beziehungen der Partei zu ihren Geldgebern erkennen zu lassen, um bei den Parteimitgliedern deren Widerstandskraft gegen die Überfremdung zu bilden und den Wählern die Möglichkeit zu geben, derartige Verflechtungen bei ihren Wahlentscheidungen in ihre Überlegungen einzubeziehen³⁶⁸⁾.

Zu eng ist die Auffassung³⁶⁹⁾, daß der Sinn des Art. 21 Abs. 1 S. 4 GG lediglich darin läge, radikale und demokratiefeindliche Bestrebungen zu verhindern. Vielmehr ist Zweck dieser Bestimmung, jede anonyme Finanzierung zu vermeiden³⁷⁰⁾.

Hieraus ergibt sich, daß die Rechenschaftspflicht für sämtliche Gliederungen einer Partei bestehen muß, denn nur so lassen sich alle Beeinflussungsversuche finanzieller Art erkennen. Daher müssen auch Sonderorganisationen einer Partei als Teile derselben in die Rechenschaftspflicht einbezogen werden. Zweifelhaft ist die Rechtslage hinsichtlich der Nebenorganisationen, die juristisch selbständig, tatsächlich aber in die Partei integriert sind. Um die Vollständigkeit der Rechenschaftslegung zu gewährleisten, wird teilweise auch die Einbeziehung der Nebenorganisationen befürwortet³⁷¹⁾. Hiergegen bestehen jedoch verfassungsrechtliche Bedenken³⁷²⁾. Art. 21 Abs. 1 S. 4 GG

366) vgl. hierzu insbesondere Matz JöR 1, S. 207; auch Bericht S. 174 ff.;

Dübber, Parteifinanzierung S. 2; Varain GWU 61, S. 490

367) Abendroth S. 319

368) Abendroth S. 320

369) so Schröder, Bulletin S. 1517 f.

370) Eschenburg, Pol. Praxis 1. Bd., S. 206

371) so Dübber, Parteifinanzierung S. 46; Külz S. 340; auch Eschenburg, Pol. Praxis 1. Bd., S. 110, sieht in der Nichteinbeziehung der Nebenorganisationen eine Lücke.

372) Seifert, Bulletin S. 992

berechtigt den Gesetzgeber lediglich, den Parteien selbst die Offenlegung ihrer Einnahmen aufzuerlegen, nicht dagegen juristisch selbständigen Organisationen, mögen sie auch tatsächlich eng mit der Partei verbunden sein. Eine derartige Gesetzgebungskompetenz läßt sich gleichfalls nicht aus dem Sachzusammenhang rechtfertigen. Damit bleiben aber alle die Fälle nicht erfaßbar, bei denen Spenden an Nebenorganisationen gegeben werden, die hieraus Aufgaben ihrer Partei finanzieren.

Daher kann mit der Nichteinbeziehung von Nebenorganisationen in die Rechenschaftslegung schon hier eine Umgehungsmöglichkeit festgestellt werden, die insoweit bereits eine Neutralisation der mit der Spendenfinanzierung verbundenen Gefahren der Einflußnahme von außen auf die innerparteiliche Willensbildung ausschließt.

c. Individuelle Rechenschaftslegung

Geht man vom Sinn des Art. 21 Abs. 1 S. 4 GG aus, nämlich von der Aufdeckung finanzieller Verflechtungen einer Partei mit Dritten, dann liegt es nahe, von den Parteien bei der Rechenschaftslegung die namentliche Bekanntgabe der Spender zu verlangen. Eine derartige Namensnennung wird als individuelle Rechenschaftslegung bezeichnet. Für diese individuelle Rechnungslegung sprechen sich zahlreiche Autoren³⁷³⁾ aus, da nur eine solche vom Grundgesetz gemeint sein könne³⁷⁴⁾.

aa. Praktische Ausgestaltung

Unterschiedlich wird bei den Befürwortern der individuellen Rechenschaftslegung die Höhe des Betrages angegeben, ab welchem die Namen der Spender genannt werden sollen, denn Einigkeit besteht insoweit, daß nicht die Namen von Spendern mit Pfennigbeträgen ausgewiesen werden müssen.

373) Teil der Parteienrechtskommission, Bericht S. 182, 220; Abendroth S. 324 f.; Dübber, Neue Gesellschaft 58, S. 122 f.; Eschenburg, Pol. Praxis 1. Bd., S. 112, Zeit v. 26. 2. 60, Zeit v. 9. 4. 65; Hielscher S. 15; H. C., DZuWZ v. 17. 1. 51; Menningen; Natorp; Plate S. 43; Schütz, Neue Gesellschaft 60, S. 8 f.; Schuster, SZ v. 29. 5. 59

374) Auch der SPD-Entwurf eines Parteiengesetzes v. 23. 2. 65 (BT-Drs. IV/3112) sah in § 19 eine Namensnennung vor.

Gleichfalls geht der am 1. 2. 67 in den Bundestag eingebrachte interfraktionelle Parteiengesetzentwurf von einer individuellen Rechenschaftslegung aus (Dreher, SZ v. 11. 2. 67)

So schlägt Hielscher³⁷⁵⁾ die Namensnennung ab einer Spende von DM 1.000, - vor. Dübber³⁷⁶⁾ hält den zehnfachen Betrag des höchsten Pflichtbeitrags einer Partei, bei Spenden an den Parteivorstand sogar das Doppelte, für angemessen, was bei den gegenwärtigen Beitragsstaffeln einer Summe von jährlich DM 7.200, - bzw. DM 14.400, -- entsprechen würde. Der SPD-Entwurf eines Parteiengesetzes³⁷⁷⁾ sah die namentliche Nennung des Spenders ab einem Betrag von DM 10.000, -- im Jahr vor. Nach dem neuen, interfraktionellen Gesetzesentwurf, der mit großer Wahrscheinlichkeit auch als Parteiengesetz verabschiedet werden wird, sollen natürliche Personen mit jährlichen Spenden über DM 20.000, -- und juristische Personen mit Spenden von mehr als 200.000, -- DM namentlich aufgeführt werden³⁷⁸⁾.

Dem Sinn der Rechenschaftslegung entsprechend wird man eine namentliche Nennung des Spenders ab dem Betrag befürworten müssen, ab welchem die Geldgeber mit Hilfe der finanziellen Zuwendung Einfluß auf die innerparteiliche Willensbildung zu nehmen vermögen. Bei Zugrundelegung dieses Gesichtspunktes spricht viel für den Vorschlag von Dübber, die Grenze für die Namensnennung unterschiedlich nach dem Adressaten der Spende festzulegen, denn eine finanzielle Zuwendung, die auf Bundesebene keinen Einfluß auszuüben vermag, da dort in anderen Größenordnungen gerechnet wird und die Spende somit anteilmäßig an den Gesamteinnahmen gering ist, kann auf Ortsebene sehr wohl als Mittel zur politischen Einflußnahme geeignet sein. Man wird daher annehmen dürfen, daß die namentliche Nennung des Spenders ab einem jährlichen Spendenbetrag von DM 20.000, -- an den Bundesvorstand einer Partei und ab DM 10.000, -- an die unteren Parteigliederungen dem Sinn der Rechenschaftslegung gerecht wird. Als zu hoch wird man die im neuen Parteiengesetzesentwurf festgelegte 200.000, -- DM-Grenze für Spenden von juristischen Personen ansehen müssen.

bb. Verfassungsmäßigkeit

Die individuelle Rechenschaftslegung als Korrektiv für die Gefahren der Spendenfinanzierung ist jedoch nur dann möglich, wenn sie nicht gegen das Grundgesetz verstößt. Die wohl herrschende Meinung hält die individuelle

375) Hielscher S. 15

376) Dübber, Neue Gesellschaft 58, S. 122 f.

377) BT-Drs. IV/3112

378) nach Dreher, SZ v. 11.2.67

Rechnungslegung für verfassungsrechtlich unbedenklich³⁷⁹⁾. Die Vertreter der gegenteiligen Ansicht³⁸⁰⁾ sehen in der Namensnennung einen Verfassungsverstoß entweder gegen Art. 38 Abs. 1 S. 1, Art. 28 Abs. 1 S. 2 GG, gegen Art. 5 GG, gegen Art. 2 Abs. 1 GG oder gegen den Grundsatz der Chancengleichheit.

- (1) Einmal wird die Namensnennung der Spender für unvereinbar mit dem durch Art. 38 Abs. 1 S. 1 und Art. 28 Abs. 1 S. 2 GG geschützten Wahlgeheimnis gehalten³⁸¹⁾. Durch die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts³⁸²⁾ wurde der Grundsatz der geheimen Wahl über den Wahlakt selbst hinaus gleichfalls hinsichtlich der eine Wahl unmittelbar vorbereitenden Vorgänge, wie sie ein Unterschriftenquorum als Voraussetzung für die Zulassung zur Wahl darstellt, für anwendbar erklärt. Hieraus kann jedoch nicht gefolgert werden, daß auch für den Bereich der Finanzierung, zu dem die Parteispende zählt, der Grundsatz der geheimen Wahl gelten soll. Dieser Schluß kann auch nicht mit der Begründung gezogen werden, daß ein anderer Wahlrechtsgrundsatz, nämlich der der formalen Gleichheit des Bürgers, ebenfalls auf den Finanzierungsbereich vom Bundesverfassungsgericht angewendet wurde³⁸³⁾, denn die formale Gleichheit bei der Finanzierung wurde nicht mit Art. 38 GG begründet, sondern aus dem verfassungsrechtlichen Bekenntnis zur demokratischen Grundordnung hergeleitet³⁸⁴⁾.

379) so Abendroth S. 324; Dübber, Parteifinanzierung S. 61 ff., Neue Gesellschaft 58, S. 123; Eschenburg, DZuWZ v. 31.8.57; Gross S. 417; Heine- mann; Hoffmann S. 857; Külz S. 340; Natorp; Plate S. 43; Rapp; Schütz, Neue Gesellschaft 60, S. 6; Schuster, SZ v. 29.5.59; dazu die Befürworter der individuellen Rechnungslegung, da hierin gleichzeitig die Be- jahung der Verfassungsmäßigkeit steckt; vgl. S. 88, Fußn. 373

380) so die Mehrheit der Parteienrechtskommission, Bericht S. 183; Martini, Zeit v. 18.11.54, Münchner Merkur v. 9.11.55; Roesch, Probleme des Art. 21 S. 87 ff., DVBl 58, S. 599 ff., DVBl 59, S. 275 f.; Seifert, Bulletin S. 993;

auch die Begründung des Regierungsentwurfs vom 22.12.1959 zum Par- teiengesetz, BT-Drucks. III/1509, S. 28

381) so Mehrheit der Parteienrechtskommission, Bericht S. 183; Martini, Zeit v. 18.11.54, Münchner Merkur v. 9.11.55; Roesch, Probleme des Art. 21 S. 87 ff., insbes. S. 92, DVBl 58, S. 600 f.; a. A. hierzu ausdrücklich: Plate S. 30 ff.; Schuster, SZ v. 3.12.54

382) BVerfGE 12, 33 (35) 383) BVerfGE 8, 51

384) BVerfGE 8, 51 (4. Leitsatz u. S. 69); vgl. auch S. 58

Roesch³⁸⁵⁾ begründet die ausdehnende Interpretation des Art. 38 GG auch auf die Finanzierung damit, daß mit einer gewissen Wahrscheinlichkeit derjenige, der an eine politische Partei Geld spendet, dieser gleichfalls seine Wahlstimme geben werde. Daher werde mit der Namensnennung aber das Wahlgeheimnis verletzt. Sicher ist es richtig, daß eine große Wahrscheinlichkeit für den Schluß, daß ein Spender seine Stimme auch der finanziell von ihm unterstützten Partei zukommen lassen wird, besteht. Eine solche Folgerung auf ein bestimmtes Wahlverhalten trifft aber auf mehrere Fälle zu, wie zum Beispiel auf ein öffentliches Bekenntnis zu einer gewissen Partei oder auf die Parteizugehörigkeit. Ein derartiger bloßer Schluß fällt jedoch noch nicht unter den Schutz des Art. 38 GG.

Selbst wenn man die Anwendbarkeit des Art. 38 GG auf den Bereich der Finanzierung bejahen wollte, so kann doch das Wahlgeheimnis durch Gesetz wegen eines sich aus der Sache ergebenden wichtigen Grundes im Stadium der Wahlzulassung eingeschränkt werden, was vom Bundesverfassungsgericht hinsichtlich der Zulässigkeit von Unterschriftenquoren anerkannt wurde³⁸⁶⁾. Für die Finanzierung, einen der Wahl noch weiter vorgelegten Bereich, muß eine gesetzliche Einschränkung des Wahlgeheimnisses zur Verwirklichung eines verfassungsrechtlichen Gebots, nämlich des Gebots zur Rechenschaftslegung, erst recht zulässig sein³⁸⁷⁾. Somit kann in einer gesetzlich verankerten, individuellen Rechenschaftslegung kein Verstoß gegen das Wahlgeheimnis erblickt werden.

- (2) Weiterhin wird in der individuellen Rechnungslegung ein Verstoß gegen das durch Art. 5 GG geschützte Recht auf freie Meinungsäußerung gesehen³⁸⁸⁾. Der Art. 5 GG gewährleistet jedem Staatsbürger und nach Art. 19 Abs. 3 GG auch entsprechend inländischen juristischen Personen³⁸⁹⁾ das Recht, frei und ohne jede Behinderung ihre Meinung sagen zu können, was die freie

³⁸⁵⁾ Roesch, Probleme des Art. 21 S. 89, DVBl 58, S. 600

³⁸⁶⁾ BVerfGE 3, 19 (32); 3, 383 (396); 4, 375 (386 f.); 12, 135 (139)

³⁸⁷⁾ auch Hoffmann S. 857

³⁸⁸⁾ so Teil der Parteienrechtskommission, Bericht S. 183; Roesch, Probleme des Art. 21 S. 93 ff.; Seifert, Bulletin S. 993;

a. A. Abendroth S. 324; Dübber, Parteifinanzierung S. 63; Eschenburg, Pol. Praxis 1. Bd., S. 112; Gross S. 417; Menningen; Rapp; Schütz; Neue Gesellschaft 60, S. 6; Schuster, SZ v. 29. 5. 59

³⁸⁹⁾ Giese-Schunck S. 24; Hamann S. 105; v. Mangoldt-Klein S. 237; Ridder, Meinungsfreiheit S. 269; Wernicke S. 2

Äußerung der politischen Meinung mit einschließt. Die Art der Meinungsäußerung ist dabei gleichgültig. Die in Art. 5 Abs. 1 S. 1 GG genannten Äußerungsmittel stellen lediglich eine beispielhafte Aufzählung dar, so daß jede Form der Meinungsäußerung geschützt ist³⁹⁰). Auch die finanzielle Unterstützung einer Partei beinhaltet eine Meinungsäußerung, die dem Schutz des Art. 5 GG untersteht.

Neben dem positiven Inhalt des Art. 5 Abs. 1 S. 1 GG, daß jeder seine Meinung frei äußern darf, garantiert die Bestimmung gleichzeitig negativ das Recht, seine Meinung zurückhalten zu können. Aus diesem negativen Grundrechtsschutz folgern diejenigen, die in der individuellen Rechnungslegung einen Verstoß gegen Art. 5 GG sehen, daß eine Namensnennung der Spender das Recht des Bürgers beeinträchtigt, seine Anhängerschaft für eine gewisse Partei verschweigen zu dürfen. Hierbei wird jedoch übersehen, daß schon die Hingabe der Spende eine Meinungsäußerung darstellt. Wer aber seine Meinung äußert, verzichtet gerade darauf, sie geheimzuhalten. Hat also jemand seine Meinung in Form der Hingabe einer Geldspende bereits geäußert, kann er sich nicht mehr auf das Recht berufen, diese seine Meinung verschweigen zu dürfen³⁹¹).

Selbst wenn man der Ansicht ist, daß die in der Hingabe einer Spende liegende Meinungsäußerung an eine Partei, also an einen bestimmten Personenkreis, gerichtet ist und der Spender sich damit noch nicht seines Rechts begeben will, seine politische Anschauung gegenüber der Allgemeinheit zurückzuhalten, so kann das Grundrecht des Art. 5 GG durch ein "allgemeines Gesetz" gemäß Art. 5 Abs. 2 GG eingeschränkt werden. Unter einem "allgemeinen Gesetz" im Sinne dieser Vorschrift ist ein solches zu verstehen, das sich nicht speziell gegen das Grundrecht des Art. 5 GG wendet. Die bei der individuellen Rechenschaftslegung verlangte Namensnennung der Spender richtet sich aber nicht gegen das Recht auf freie Meinungsäußerung, sondern dient dazu, undemokratische Einflüsse innerhalb der Partei zu verhindern. Daher wäre durch eine gesetzlich verankerte, individuelle Rechnungslegung das Recht auf freie Meinungsäußerung gemäß Art. 5 Abs. 2 GG einschränkbar.

Ein Verfassungsverstoß gegen Art. 5 GG kann daher in der Namensnennung der Spender nicht gesehen werden.

390) v. Mangoldt-Klein S. 240; Roesch DVBl 58, S. 599; Wernicke S. 2

391) so auch Dübber, Parteifinanzierung S. 63; Hoffmann S. 857

(3) Weiterhin liegt in der individuellen Rechnungslegung kein Verstoß gegen den Grundsatz der Chancengleichheit³⁹²⁾. An eine Verletzung der Chancengleichheit wäre deswegen zu denken, weil durch eine gesetzlich vorgeschriebene Namensnennung der Geldgeber ein Spendenrückgang eintreten könnte, der die Parteien unterschiedlich trifft. Hierdurch würden die Wählerparteien, bei denen der größte Teil der Einnahmen aus Spenden kommt, gegenüber den Parteien, deren Spendenanteil weitaus geringer ist, in der Regel also den Mitgliederparteien, stärker benachteiligt. Die Verschiedenartigkeit der Programmatik und die unterschiedliche Parteienstruktur führen dazu, daß einzelne Parteien mehr ein spendenfreudigeres Publikum ansprechen als die anderen. Folglich haben diese Parteien auch größere Chancen, höhere Spendeneinnahmen zu erhalten. Dieser Sachverhalt bedeutet bereits eine Chancenungleichheit, zu deren Ausgleichung der Gesetzgeber zwar nicht verpflichtet ist, die er jedoch durchführen darf. Daher stellt eine gesetzlich festgelegte, individuelle Rechenschaftslegung mit der Folge eines eventuellen Spendenrückganges lediglich die Ausgleichung einer schon bestehenden Ungleichheit, nicht jedoch die Schaffung einer solchen dar. In diesem Sinn ist auch die Vorschrift des Art. 21 Abs. 1 S. 4 GG zu verstehen. Der Verfassungsgeber wollte mit der Einführung dieser Bestimmung keine Ungleichheit schaffen, sondern seine Absicht war es gerade, durch Aufdeckung der finanziellen Verflechtung von Partei und Dritten wieder eine gleiche Wettbewerbslage der Parteien herzustellen. Deshalb kann in der gesetzlich vorgeschriebenen Namensnennung der Spender keine Verletzung des Grundsatzes der Chancengleichheit gesehen werden.

(4) In der individuellen Rechenschaftslegung erblickt Roesch³⁹³⁾ weiterhin einen Verstoß gegen Art. 2 Abs. 1 GG, denn hierdurch werde das Grundrecht auf freie Entfaltung der Persönlichkeit verletzt. Die freie Entfaltung der Persönlichkeit setze eine private Sphäre voraus, in die von anderen ohne Einwilligung nicht eingedrungen werden dürfe. Da zu der Privatsphäre auch die politische Einstellung des Menschen gehöre, eine Namensnennung aber diese politische Anschauung öffentlich bekanntmache, verstoße eine gesetzlich verankerte, individuelle Rechnungslegung gegen Art. 2 Abs. 1 GG.

392) auch Abendroth S. 324; Dübber, Parteifinanzierung S. 64; Plate S. 40 f.

393) Roesch, Probleme des Art. 21 S. 84 ff., DVBl 58, S. 599

Einmal muß bezweifelt werden, daß Art. 2 Abs. 1 GG hierfür überhaupt Anwendung finden kann, denn es handelt sich bei der Spendenhingabe an eine politische Partei um eine Form der Meinungsäußerung, die durch das Spezialgrundrecht des Art. 5 GG geschützt wird. Art. 2 Abs. 1 GG kann jedoch nur als Auffangrecht für unbenannte Freiheiten betrachtet werden³⁹⁴), für die schon wesensmäßig eine Subsumtion unter ein Spezialfreiheitsrecht, wie es etwa Art. 5 GG darstellt, ausscheidet.

Aber selbst wenn man die individuelle Rechnungslegung am Grundrecht des Art. 2 Abs. 1 GG prüfen wollte, so ist es zwar wichtig, daß die private Sphäre Grundrechtsschutz erfährt; der Spender tritt aber mit seiner Geldhingabe an eine politische Partei doch bewußt aus dem privaten Bereich heraus, denn die Parteien gehören als Organe der demokratischen Willensbildung nicht ausschließlich dem gesellschaftlichen Bereich an, sondern ragen in das Verfassungsleben hinein.

Aus all diesen Gründen kann in einer gesetzlich festgelegten, individuellen Rechenschaftslegung kein Verfassungsverstoß gesehen werden. Sie ist somit verfassungsrechtlich unbedenklich.

cc. Praktische Durchführbarkeit

Zwar ist eine individuelle Rechnungslegung nicht verfassungswidrig, jedoch ist sie tatsächlich infolge der zahlreichen Umgehungsmöglichkeiten kaum durchführbar³⁹⁵).

- (1) Umgehungsmöglichkeiten bieten sich einmal dadurch, daß nur scheinbar wirtschaftliche Leistungen einer Partei verkauft oder echte Leistungen doch zumindest überbezahlt werden, also in Wirklichkeit sich hinter solchen Vorgängen verdeckte Spenden verbergen. Das kann beispielsweise in der Form geschehen, daß eine Partei Informationsdienste herausgibt,

394) BVerfGE 10, 55 (58); Leibholz-Rinck, Art. 2, Rdnr. 4; Maunz-Dürig Art. 2, Rdnr. 6

395) vgl. auch Bericht S. 205, 210; Dübber, Parteifinanzierung S. 65; Eschenburg, Parteifinanzierung S. 26, Pol. Praxis 1. Bd., S. 112, Der Monat 60, S. 35, DZuWZ v. 31.8.57, Zeit v. 26.2.60, Zeit v. 19.8.66; Gerhardt; Henke DÖV 60, S. 666; Maun BayVBl 60, S. 4, Rapp; Roesch, Probleme des Art. 21 S. 107 f.; Schäfer NJW 59, S. 1253; Seifert, Bulletin S. 993; Willms JZ 58, S. 265

die von an sich spendenwilligen Unternehmen gleich in Massenabonnements "gekauft" werden³⁹⁶⁾. Solche Druckerzeugnisse werden, ihrem wirklichen Ziel entsprechend, als Parteieinnahmequelle zu dienen, zu sehr hohen Preisen "verkauft". Ihr Informationswert ist dabei in der Regel kaum größer als bei Tageszeitungen. Es wäre also durchaus möglich, bei einer individuellen Rechenschaftslegung zur Vermeidung der Namensnennung der Geldgeber noch mehr als bisher auf derartige Wege auszuweichen. Eine Nachprüfung des materiellen Gehalts einer Zuwendung, ob es sich nämlich um ein Entgelt für eine tatsächlich erhaltene, echte wirtschaftliche Leistung oder um eine getarnte Spende handelt, ist praktisch nicht möglich.

- (2) Als weiteres Mittel zur Verschleierung von Spenden bietet sich für Wirtschaftsunternehmen an, in parteieigenen Druckschriften große, möglichst ganzseitige Anzeigen aufzugeben, die sehr hoch "bezahlt" werden³⁹⁷⁾. Die Werbewirkung der Annoncen ist dabei oft gering, so daß sie, vom wirtschaftlichen Standpunkt des Unternehmens aus betrachtet, äußerst unrentabel sind. Zweck derartiger Manipulationen ist, die Partei zu finanzieren. Mangels ausreichender Kontrollmöglichkeiten sind Zuwendungen dieser Art auch kaum als Spenden zu entlarven. Zur Umgehung der Namensnennung würde dieser Weg noch häufiger ausgenutzt werden.
- (3) Weiterhin kann beispielsweise ein Verband zur Vermeidung einer direkten Spende und damit der Namensnennung bei der individuellen Rechnungslegung einen Parteisekretär gleichzeitig nach außen hin als Verbandssekretär beschäftigen und ihn bezahlen, während dieser in erster Linie nur Parteiarbeit leistet. Eine derartige zum Anschein erfolgte Anstellung bei einem Verband, die ausschließlich der Partei zugute kommt und damit materiell eine Spende darstellt, läßt sich kaum als solche erkennen. Auch können zur Tarnung von unentgeltlichen Dienstleistungen an eine Partei dort, wo Verbandsvertreter gleichzeitig Parteifunktionen ausüben, Verbandstagungen mit Parteitreffen zusammengelegt werden, wobei der Verband Spesen und andere Unkosten trägt, die die Partei spart. Auf diese Art und Weise können direkte Spenden durch indirekte ersetzt werden, so daß bei der individuellen Rechenschaftslegung ein namentliches Erscheinen als Spender vermieden wird.

396) Eschenburg, Parteifinanzierung S. 26; v. d. Heyde-Sacherl S. 170
 397) v. d. Heyde-Sacherl S. 170 f.

- (4) Verbänden und anderen an sich spendenwilligen Gruppen ist es auch möglich, zur Umgehung einer direkten Spende auf sogenannte Parallelaktionen auszuweichen. Hierunter sind Werbeaktionen außerparteilicher Institutionen oder sonstiger Gruppierungen zugunsten einer oder mehrerer bestimmter Parteien zu verstehen, die zwar die zu begünstigende Partei nicht ausdrücklich nennen, jedoch durch die empfohlene Zielrichtung und durch den Gleichklang der Programmatik keinen Zweifel daran lassen, welche Partei durch die Aktion unterstützt werden soll³⁹⁸). Eine gewisse Gruppierung kann also zugunsten einer Partei groß angelegte Werbefeldzüge starten, die von der individuellen Rechnungslegung nicht zu erfassen sind.
- (5) Darüber hinaus hat schließlich jeder Spender größerer Beträge zur Vermeidung seiner namentlichen Nennung die Möglichkeit, seine Geldzuwendung gerade bis unterhalb der vorgesehenen Grenze für die Angabe des Namens zu teilen und über entsprechend viele Mittelsmänner laufen zu lassen. Da die Spenden an politische Parteien, abgesehen von bestimmten Zuwendungen von Berufsverbänden, steuerlich nicht abzugsfähig sind, sondern sowieso aus dem versteuerten Einkommen zu entrichten sind, hat der tatsächliche Spender gar kein Interesse, auch nach außen hin als Geldgeber aufzutreten.
- (6) Auf die weitere Umgehungsmöglichkeit, Spenden an die nicht rechnungspflichtigen Nebenorganisationen einer Partei zu geben, die dann Arbeit der Partei übernehmen, Parteisekretäre bezahlen und Werbeaktionen für die Partei durchführen, wurde bereits in anderem Zusammenhang hingewiesen.

Aus all diesen Gründen tatsächlicher Art ist eine individuelle Rechnungslegung kaum durchführbar. Zumindest würde sie derart durchlöchert werden, daß ihr eigentlicher Zweck, nämlich Aufdeckung der finanziellen Kräfte, die hinter einer Partei stehen, nicht erreichbar ist. Die Durchführung der individuellen Rechnungslegung hinge praktisch vom guten Willen der Beteiligten und deren Moral ab. Eine gesetzliche Vorschrift aber, deren

398) Auch Eschenburg, Pol. Praxis 1. Bd., S. 110 f., vermutet bei einer individuellen Rechenschaftslegung eine starke Ausweitung der Parallelaktionen.

Durchführung von der Moral abhängig und nicht erzwingbar ist, muß als sehr bedenklich erscheinen³⁹⁹⁾.

Der Problembereich der Aufdeckung finanzieller Verflechtungen einer Partei mit Dritten, der zwar nach Aufklärung verlangt⁴⁰⁰⁾ und dessen Aufklärung dem Verfassungsgeber vorschwebte, ist durch Einführung einer individuellen Rechenschaftslegung nicht zu lösen.

d. Kategorienmäßige Rechenschaftslegung

Eine individuelle Rechenschaftslegung könnte also in so starkem Maße umgangen und damit durchlöchert werden, daß sie ihren eigentlichen Sinn verlöre. Andererseits wäre dem Zweck des Art. 21 Abs. 1 S. 4 GG, nämlich die finanziellen Verflechtungen einer Partei öffentlich darzulegen, am ehesten durch die namentliche Nennung der Spender Rechnung getragen. Somit kann man von einer Spannung zwischen der Verfassungsnorm des Art. 21 Abs. 1 S. 4 GG und der Verfassungswirklichkeit sprechen. Derartige Spannungen können weder zugunsten der Verfassungsnorm noch zugunsten der Verfassungswirklichkeit eindeutig gelöst werden⁴⁰¹⁾. Vielmehr muß im Einzelfall durch entsprechende Auslegung der Norm versucht werden, die Spannung zwischen Norm und Wirklichkeit, zwischen Sollen und Sein, zu beseitigen⁴⁰²⁾. Das Ergebnis solcher Auslegung bildet die sogenannte kategorienmäßige Rechenschaftslegung.

aa. Praktische Ausgestaltung

Bei der kategorienmäßigen Rechnungslegung werden, wie es der Name bereits ausdrückt, die Einnahmen einer Partei nur nach den einzelnen Herkunftsgruppen unterschieden⁴⁰³⁾. Eine derartige Herkunftsgruppe stellen die Spenden dar, die noch nach Mitglieder- und Fremdspenden unterteilt werden können. Auch wird vorgeschlagen⁴⁰⁴⁾, zwischen Spenden natürlicher Personen und solchen juristischer Personen zu unterscheiden. Eine noch weiter gehende Untergliederung hält Dübber⁴⁰⁵⁾ für möglich, der die Spenden nach

399) Bericht S. 211

400) Schuster, SZ v. 13.10.51

401) Leibholz, Strukturprobleme S. 277 ff., insbes. S. 280

402) Leibholz, Strukturprobleme S. 281

403) So sahen § 23 Abs. 2 des Regierungsentwurfs (BT-Drs. III/1509) und der CDU/CSU/FDP-Entwurf (BT-Drs. IV/2853) zum Parteiengesetz eine derartige Rechnungslegung vor.

404) Bericht S. 206

405) Dübber, Parteifinanzierung S. 68 f.

der Zugehörigkeit der Geldgeber zu bestimmten Wirtschaftszweigen zu klassifizieren versucht.

Jede Unterteilung des Gesamtpostens "Spenden", die deren Herkunft genauer bestimmt und damit den Geldgebern, die gegenüber der Öffentlichkeit nicht als solche auftreten wollen, bereits zu detailliert erscheint, kann zu den gleichen Umgehungsmöglichkeiten wie bei der individuellen Rechenschaftslegung verleiten. Selbst eine Unterscheidung der Spenden nach ihren Geldgebern, nämlich ob es sich um juristische oder natürliche Personen handelt, verspricht wenig Erfolg, da durch die Zwischenschaltung entweder einer juristischen oder einer natürlichen Person eine bequeme Umgehungsmöglichkeit besteht. Auch die Unterteilung der Spenden nach solchen von Mitgliedern und Nichtmitgliedern ist wenig sinnvoll, da Spender laufender, größerer Beträge durch formellen Beitritt zu der zu unterstützenden Partei das tatsächliche Bild ohne Schwierigkeit verfälschen können.

bb. Wirksamkeit als Korrektiv

Es bleibt also festzuhalten, daß bei der kategorienmäßigen Rechenschaftslegung nur die Ausweisung des Gesamtpostens "Spenden" ohne jede Unterteilung als einzige praktikable Lösung erscheint. Einer derartigen Rechnungslegung muß aber die Wirksamkeit als Korrektiv der Nachteile einer Spendenfinanzierung abgesprochen werden. Den Zweck der Rechenschaftslegung, nämlich die verschiedenartigen, gefährlichen Einflußnahmen der Spender auf die innerparteiliche Willensbildung durch öffentliche Darlegung der finanziellen Zusammenhänge aufzuzeigen, damit die Parteimitglieder und Wähler solchen Beeinflussungsversuchen Rechnung tragen können, erfüllt die kategorienmäßige Rechnungslegung nicht. Eine Gesamtangabe über die eingenommenen Spenden sagt allein recht wenig aus. Eine Spendensumme kann sich einmal aus vielen Kleinstspenden zusammensetzen, die durch Straßensammlungen und dergleichen erzielt wurden, und die keinerlei Gefahren in sich bergen. Zum andern können hinter einem Spendenposten wenige umfangreiche Zuwendungen stecken, die zur Beeinflussung einer Partei durchaus geeignet sind.

Daher kann zusammenfassend gesagt werden, daß eine individuelle Rechenschaftslegung, die allein als wirksames Korrektiv der Gefahren einer Spendenfinanzierung gelten kann, aus tatsächlichen Gründen nicht durchführbar ist. Dagegen ist die kategorienmäßige Rechnungslegung zwar durchführbar, jedoch als Korrektiv nicht zu gebrauchen. Die Verfassungsbestimmung des Art. 21 Abs. 1 S. 4 GG ist somit nicht geeignet, eine Fremdfinanzierung

durch Spenden für die Parteien und damit für die Demokratie gefahrenfrei zu machen.

4. Gefahrenminderung durch Spendenverbot für juristische Personen

Es fragt sich, ob wenigstens eine Minderung der Gefahren, die aus der Spendenfinanzierung resultieren, durch ein Spendenverbot für juristische Personen zu erreichen ist. Eine solche Regelung ließe sich einmal durch ein Verbot an die Parteien, von juristischen Personen Geld anzunehmen, und zum andern durch ein Verbot an die juristischen Personen, politische Parteien finanziell zu unterstützen, durchführen. Beiden Möglichkeiten stehen aber verfassungsrechtliche und tatsächliche Bedenken entgegen. Eschenburg⁴⁰⁶⁾ hält ein Verbot an juristische Personen und Personenvereinigungen, politischen Parteien finanzielle Zuwendungen zu machen, in einer Demokratie politisch für gerechtfertigt, da derartige Vereinigungen auch kein Stimmrecht besäßen und mithin von der gesamten politischen Willensbildung ausgeschlossen werden könnten. Hiergegen ist einzuwenden, daß die finanzielle Unterstützung einer Partei als Ausdrucksform der politischen Meinungsäußerung den Grundrechtsschutz des Art. 5 GG genießt. Dieses Grundrecht ist nicht allein auf natürliche Personen beschränkt, sondern es gilt gemäß Art. 19 Abs. 3 GG auch für inländische juristische Personen⁴⁰⁷⁾. Somit läge in einem Spendenverbot, das sich an die juristischen Personen wendet, eine Verletzung des Art. 5 Abs. 1 S. 1 GG i. V. mit Art. 19 Abs. 3 GG. Dieses Grundrecht könnte auch nicht durch ein das Spendenverbot aussprechendes Gesetz eingeschränkt werden, da sich eine derartige Bestimmung speziell gegen das Grundrecht des Art. 5 GG richten würde und damit kein allgemeines Gesetz im Sinne des Art. 5 Abs. 2 GG wäre.

Gleichfalls kann gegenüber den Parteien ein Verbot, von juristischen Personen Spenden anzunehmen, nicht ausgesprochen werden. Die gemäß Art. 21 Abs. 1 S. 2 GG garantierte Gründungsfreiheit beinhaltet gleichzeitig eine Betätigungsfreiheit der Parteien. Einschränkungen dieser Freiheit sind daher nur dort zulässig, wo sie das Grundgesetz ausdrücklich vorsieht. Die Regelungsbefugnis des Art. 21 Abs. 3 GG bezieht sich lediglich auf die verfassungsrechtlichen Tatbestände des Art. 21 Abs. 1 und 2 GG. Somit ist ein Eingriff in die Parteienfreiheit dergestalt, daß es den Parteien verboten wird, von juristischen Personen

406) Eschenburg, DZuWZ v. 31.8.57; auch Schuster, SZ v. 19.7.58

407) vgl. S. 91, Anm. 389;

zur gesellschaftsrechtlichen Zulässigkeit von Spenden juristischer Personen an politische Parteien vgl. Meilicke S. 411 f.

Spenden anzunehmen, verfassungsrechtlich unzulässig⁴⁰⁸⁾.

Neben den verfassungsrechtlichen Bedenken bestehen auch solche tatsächlicher Art⁴⁰⁹⁾. Eine Reihe von bereits bei der individuellen Rechenschaftslegung erwähnten Umgehungsmöglichkeiten, wie Zwischenschalten einer natürlichen Person, Hingabe der Spenden in Form von überbezahlten Inseraten in Parteizeitungen und Massenabonnements parteieigener Informationsdienste, Durchführung von Parallelaktionen und dergleichen mehr, würde die faktische Durchführung des Spendenverbots verhindern.

Somit ist der Weg des Spendenverbots für juristische Personen zur Verminderung der Gefahren einer Spendenfinanzierung nicht gangbar.

5. Gefahrenminderung durch Wahlausgabenbeschränkung

Die Möglichkeit, die Nachteile einer Spendenfinanzierung durch gesetzliche Beschränkung der Wahlausgaben einer Partei, die den größten Ausgabenposten darstellen, zu mindern, um so den Finanzbedarf der Parteien und damit ihre Spendenabhängigkeit zu verringern, wird von zahlreichen Autoren⁴¹⁰⁾ empfohlen, wobei in aller Regel auf das englische Modell verwiesen wird⁴¹¹⁾. Dieser Weg stößt jedoch auf tatsächliche und verfassungsrechtliche Bedenken.

Einmal setzt die Begrenzung der Wahlausgaben ein reines Mehrheitswahlsystem voraus⁴¹²⁾. Bei einem Mehrheitswahlsystem wird der Wahlkampf in erster Linie vom Wahlkreiskandidaten im jeweiligen Wahlkreis geführt. Hier, wo einzelne Kandidaten und nicht Parteien zur Wahl stehen, kann je nach Anzahl der Wahlberechtigten eine bestimmte Summe als maximale Ausgabengrenze gesetzt werden, bei deren Nichteinhaltung die Wahl des Kandidaten ungültig ist. Bei einem Verhältniswahlsystem, wo es in erster Linie um

408) auch Dübber, Parteifinanzierung S. 54 f.

409) auch Dübber, Parteifinanzierung S. 54 f., Neue Gesellschaft 58, S. 123; Eschenburg, Parteifinanzierung S. 32, DZuWZ v. 31.8.57

410) Breitling PVS 61, S. 362; Henke DÖV 60, S. 666; Külz S. 338 f.; Richert; R. W., DZuWZ v. 8.4.53; Schütz, Neue Gesellschaft 60, S. 9; Sternberger, Welt a.S. v. 22.3.53

411) Mit Recht weist Eschenburg, Staat S. 528, daraufhin, daß die Ausgabenbeschränkung in England nur auf Grund der außerordentlichen Fairneß der Parteien funktioniert.

412) Dübber, Neue Gesellschaft 58, S. 123; Eschenburg, Staat S. 527; Natorp; Schuster, SZ v. 29.8.57

Wahlentscheidungen für Parteien geht, wird der Wahlkampf auf den verschiedenen Parteistufen, vom Bundesvorstand bis hinunter zur Ortsebene, unterschiedlich geführt. Dieses Nebeneinander der Wahlkampfführung der einzelnen Parteigliederungen macht eine wirksame und nachprüfbare Beschränkung der Wahlausgaben nahezu unmöglich. Das zeigt sich auch am Beispiel des vor der Bundestagswahl 1965 abgeschlossenen Wahlkampfbegrenzungsabkommens von CDU, CSU, SPD und FDP⁴¹³), wonach CDU, SPD und FDP nicht mehr als 15 Mill. DM, die CSU nicht mehr als 4 Mill. DM ausgeben sollten. In einem Kommuniqué nach der Wahl meinten die Schatzmeister dieser vier Parteien, daß das Abkommen in seinen wesentlichen Teilen eingehalten und die Höchstgrenzen nicht überschritten worden seien⁴¹⁴). Vor dem Bundesverfassungsgericht mußten die Schatzmeister von CDU, SPD und FDP als Wahlausgaben ihrer Parteien Summen nennen⁴¹⁵), die über den vereinbarten Höchstgrenzen lagen.

Neben der nicht möglichen Kontrolle hinsichtlich der Einhaltung einer Wahlausgabenbeschränkung bei einem Verhältniswahlssystem sprechen die zahlreichen Umgehungsmöglichkeiten, insbesondere die Durchführung von Parallelaktionen, gegen eine derartige Regelung⁴¹⁶).

Schließlich bestehen gegen eine Wahlausgabenbeschränkung auch rechtliche Bedenken. Da eine Ausgabenbegrenzungsregelung einen Eingriff in die Freiheit der Parteien darstellt, ist sie nur auf Grund ausdrücklicher verfassungsrechtlicher Ermächtigung zulässig. Eine derartige Ermächtigung ist in Art. 21 GG nicht gegeben, so daß die Kompetenz des Gesetzgebers zur Regelung der Ausgabenhöhe der Parteien fehlt⁴¹⁷).

Daher kann auch nicht durch Wahlausgabenbegrenzung der Finanzbedarf der Parteien und damit deren Abhängigkeit von den Geldgebern vermindert werden. Die Nachteile einer Spendenfinanzierung lassen sich somit durch eine derartige Regelung nicht verringern.

413) nach Archiv der Gegenwart, 1965/11633B

414) FAZ v. 28.10.65, S. 4

415) BVerfG 19.7.66, S. 42

416) Dübber, Neue Gesellschaft 58, S. 123; Kirchheimer S. 322; Natorp

417) auch Natorp, der eine Ausgabenbegrenzung nur auf Grund einer Verfassungsänderung für zulässig hält.

6. Zusammenfassende Beurteilung der Spendenfinanzierung

Zusammenfassend läßt sich sagen, daß man bei der Beurteilung der Finanzierung durch Spenden zwischen Kleinstspenden in Form von Sammlungen und großen Zuwendungen unterscheiden muß. Die Kleinstspenden bergen keine Gefahren in sich, da als Spendenmotiv lediglich Sympathie und Wohlwollen für eine bestimmte Partei hervortreten. Die Spenden größeren Umfangs dagegen bringen erhebliche Gefahren mit sich. Die Hauptgefahr liegt in der Einflußnahme der Geldgeber auf die innerparteiliche Willensbildung. Hierbei bestehen graduelle Unterschiede, die sich jeweils nach dem Spendenmotiv richten. Eine finanzielle Zuwendung sollte deswegen vorgenommen werden, weil sich ein Parteiprogramm wenigstens annähernd mit den Vorstellungen des Spenders deckt und er auf eine entsprechende Verwirklichung des Programms vertraut⁴¹⁸⁾. Die finanzielle Unterstützung einer Partei, weil sie eine bestimmte politische Grundhaltung vertritt, wird als Motiv desto häufiger in Erscheinung treten, je mehr sich die bestehenden einflußreichen Parteien in ihrer politischen Grundanschauung unterscheiden. Da aber in der Bundesrepublik eine starke Annäherung der größeren politischen Parteien erfolgt ist, muß die Gefahr einer illegitimen Einflußnahme der Geldgeber auf die Parteien außerordentlich hoch eingeschätzt werden, wenn die Parteien ihren Finanzbedarf nicht durch andere Einnahmequellen decken können und sie damit spendenabhängig sind.

Diese Hauptgefahr der Spendenfinanzierung, nämlich die Einflußnahme der Geldgeber auf die innerparteiliche Willensbildung, kann nicht dadurch ausgeglichen werden, daß der Gesetzgeber eine Rechenschaftslegung vorschreibt, denn die individuelle Rechnungslegung ist praktisch undurchführbar und die kategorienmäßige kann nicht als wirksames Korrektiv der Gefahr einer Einflußnahme angesprochen werden. Ebenso läßt sich diese Gefahr nicht durch ein Spendenverbot für juristische Personen oder durch eine Wahlausgabenbeschränkung vermindern, da gegen beide Möglichkeiten rechtliche und tatsächliche Bedenken bestehen. Als einziger Ausweg bleibt daher nur übrig, den Parteien andere Finanzierungsquellen zu erschließen, aus denen sie ihren Finanzbedarf decken können, damit sie in die Lage versetzt werden, die mit bestimmten Forderungen versehenen Spenden zurückzuweisen.

⁴¹⁸⁾ so Hilpert

III. Modelle staatlicher Finanzierung

Neben der Eigenfinanzierung und den Einnahmen aus Spenden kommen weiterhin staatliche Mittel für die Parteienfinanzierung in Frage. Eine Staatsfinanzierung bietet den Parteien, die ihren Finanzbedarf weder aus Eigenmitteln noch aus Kleinstspenden decken können, den alleinigen Ausweg, sich gegen Beeinflussungsversuche, die mit der Spendenhingabe verbunden sind, zur Wehr zu setzen. Bei allen Parteien, die sich nicht aus Eigenmitteln unterhalten können, bedeutet also die Staatsfinanzierung die einzige Alternative zur Finanzierung durch Spenden.

1. Rechtfertigung und rechtliche Zulässigkeit einer staatlichen Finanzierung allgemein

a. Entwicklung des Gedankens einer Staatsfinanzierung

Die Idee einer unmittelbaren staatlichen Finanzierung der Parteien ist nicht ganz so neuartig, wie es angesichts der erst im Jahre 1959 in der Bundesrepublik einsetzenden direkten Unterstützung der Parteien durch den Staat den Anschein haben mag. Bereits im März 1928 schlug Stresemann, der Führer der Deutschen Volkspartei, öffentlich vor, den Parteien je nach Wahlerfolg die Wahlkosten durch den Staat zu erstatten⁴¹⁹⁾. Wenn der Vorschlag von Stresemann auch nicht ganz ernst gemeint, sondern nur als Hinweis an die auf die Parteien Druck ausübenden Kapitalkräfte zu verstehen war⁴²⁰⁾, so ließ sich hier bereits der Gedanke einer staatlichen Finanzierung als Alternative zur privaten Fremdfinanzierung erkennen. Der Zweck staatlicher Zuwendungen an die Parteien sollte darin liegen, sachfremde Einflüsse von den Parteien fernzuhalten.

Nach Inkrafttreten des Grundgesetzes verstärkte sich angesichts der starken verfassungsrechtlichen Stellung, die Art. 21 GG den Parteien zuwies, die Vorstellung an eine staatliche Parteienfinanzierung immer mehr. Bereits auf dem 38. Deutschen Juristentag im Jahre 1950 wurde die Staatsfinanzierung klar angesprochen. Leibholz, heute ein Befürworter der staatlichen Finanzierung⁴²¹⁾, lehnte dieselbe damals als letzte Konsequenz des Parteienstaates

419) Eschenburg, Parteifinanzierung S. 11; Fromme, FAZ v. 19.4.66; Menzel S. 586; Ridder, Festschrift S. 26

420) so Eschenburg, Parteifinanzierung S. 11; Ridder, Festschrift S. 26

421) Leibholz, Strukturprobleme S. 129, und auf der Staatsrechtslehrertagung in Würzburg 1965, vgl. hierzu Fromme, FAZ v. 19.4.66; Rudolf DÖV 65, S. 806 ff.; Schallies, SZ v. 15.3.66

nur deswegen ab, weil die Prinzipien des repräsentativen Parlamentarismus, die in Art. 38 GG niedergelegt seien, eine derartige Finanzierung nicht erlaubten⁴²²⁾. Dagegen sprach man sich während der Diskussion für die staatliche Parteienfinanzierung aus⁴²³⁾.

Im November 1954 schlug Fritz Schäffer, der damalige Bundesfinanzminister, auf einer Parteiveranstaltung in Landshut vor, den Parteien staatliche Zuschüsse nach der Zahl ihrer Mandate zu geben⁴²⁴⁾. Die im Laufe der Zeit immer mehr um sich greifende Gewohnheit der Subventionierung gemeinnütziger Vereine stärkte den Gedanken an eine staatliche Parteienfinanzierung⁴²⁵⁾, denn die Parteien fühlten sich gegenüber diesen ausschließlich dem gesellschaftlichen Bereich angehörenden Vereinigungen noch eher berechtigt, staatliche Zuwendungen zu erhalten.

Bereits vor Einführung der staatlichen Finanzierung in Form laufender Zuschüsse aus Haushaltsmitteln gab es in Deutschland zwei Beispiele, bei denen Staatsgelder unmittelbar an politische Parteien gegeben wurden. So erhielten anlässlich der Reichspräsidentenwahl 1932 einige Parteien einen Wahlkostenzuschuß von insgesamt 1,8 Mill. Mark zur Verhinderung der Wahl Hitlers. Diesen Betrag zog das Reich später dem Land Preußen von den Polizeikostenzuschüssen ab, während Preußen die Summe unter "Bekämpfung des Verbrechertums" verbuchte⁴²⁶⁾. Das zweite Beispiel war bedingt durch die mißliche finanzielle Situation, in die die Parteien kurz nach der Währungsreform geraten waren. Landesregierungen gewährten zur Bundestagswahl 1949 den Parteien daher Kredite, von deren Rückzahlung später abgesehen wurde⁴²⁷⁾. Schließlich erschienen dann im Bundeshaushaltsplan für das Jahr 1959 zum ersten Mal 5 Mill. DM als "Zuschüsse zur Förderung der politischen Bildungsarbeit der Parteien". Dies wiederholte sich 1960 und 1961. Im Jahre 1962 kamen zu diesen 5 Mill. DM mit gleicher Zweckbestimmung noch 15 Mill. DM, die als "Sondermittel für die Aufgaben der Parteien nach Artikel 21 des Grundgesetzes" ausgewiesen wurden. Diese insgesamt 20 Mill. DM erschienen 1963

422) Leibholz, 38. Jur. tag S. c 26, auch in Parteienstaat S. 119

423) so Küster, 38. Juristentag S. c 51

424) Bericht S. 212; Eschenburg, Parteifinanzierung S. 33; Fromme, FAZ v. 19.4.66; Menzel S. 591; Schuster, SZ v. 3.12.54

425) Dübber, Zeit v. 6.11.64, S. 11; Eschenburg, Parteifinanzierung S. 13 ff.

426) Dübber, Parteifinanzierung S. 78 f.; Menzel S. 586; "Die letzte Rate", Der Spiegel v. 25.7.66, S. 18

427) Dübber, Parteifinanzierung S. 79; Menzel S. 586

nur noch als "Sondermittel für die Aufgaben der Parteien nach Artikel 21 des Grundgesetzes". Unter dem gleichen Titel wurde der Betrag 1964 auf 38 Mill. DM erhöht, was auch 1965 beibehalten wurde⁴²⁸⁾. Bis zum Verbot dieses staatlichen Finanzierungsmodells durch das Bundesverfassungsgericht vom 19. 7. 1966 wurden die monatlichen Raten an die Parteien auch 1966 gezahlt.

In den meisten Bundesländern wurden die Parteien aus den Länderhaushalten gleichfalls unmittelbar finanziert. Im Jahre 1965 erhielten die Parteien insgesamt aus den Haushalten der Länder⁴²⁹⁾

in Nordrhein-Westfalen	4.000.000 DM,
in Baden-Württemberg	2.500.000 DM,
in Bayern	2.000.000 DM,
in Schleswig-Holstein	800.000 DM,
in Niedersachsen	150.000 DM,
insgesamt also	9.450.000 DM.

Somit betrugen die unmittelbaren staatlichen Zuwendungen an die Parteien auf Bundes- und Länderebene im Jahre 1965 insgesamt annähernd 50 Mill. DM. Mit dem Urteil vom 19. 7. 1966 gebot das Bundesverfassungsgericht dieser Entwicklung vorläufig Einhalt, indem es das bis dahin praktizierte staatliche Finanzierungsmodell für verfassungsrechtlich unzulässig erklärte. Inzwischen wird jedoch vor allem bei den Parteien versucht, diese verfassungswidrige Form staatlicher Finanzierung durch das ausdrücklich für verfassungsgemäß gehaltene Modell einer Wahlkostenerstattung zu ersetzen. Bereits am 1. 2. 1967 wurde ein interfraktioneller Entwurf zu einem Parteiengesetz, der eine Wahlkostenerstattung vorsieht, in den Bundestag eingebracht⁴³⁰⁾.

b. Rechtfertigung aus der verfassungsmäßigen Stellung der Parteien

Über die Rechtfertigung einer staatlichen Parteifinanzierung überhaupt gehen die Ansichten weit auseinander. Während die Befürworter einer derartigen Finanzierung⁴³¹⁾ einerseits auf die Notwendigkeit der Parteien für

428) hierzu BVerfG 19. 7. 66, S. 3 ff.; Dübber, Zeit v. 6. 11. 64, S. 12; Eschenburg, Zeit v. 27. 3. 64; Fromme, FAZ v. 19. 4. 66

429) nach Plate S. 53ff., insbes. S. 57. Die Angaben berücksichtigen lediglich die unmittelbaren Zuschüsse an die Parteien, lassen also die Zuschüsse an die Fraktionen außer Betracht.

430) "Parteiengesetz eingebracht", SZ v. 2. 2. 1967, S. 2; Dreher, SZ v. 11. 2. 67

431) siehe Seite 106, unten

die Demokratie und deren Finanzknappheit hinweisen und andererseits die Gefahren der Spendenfinanzierung darlegen, argumentieren die ablehnenden Stimmen⁴³²⁾ unter Hinweis auf den freien, gesellschaftlichen Charakter der Parteien⁴³³⁾ mit "Eingliederung der Parteien in den Staatsapparat"⁴³⁴⁾, "Bürokratisierung der Parteien"⁴³⁵⁾, "Verstoß gegen die Demokratie"⁴³⁶⁾, "Mißbrauch der Budgethoheit und kollektiver Korruption"⁴³⁷⁾ und dergleichen mehr.

Versucht man, die staatliche Parteienfinanzierung zu rechtfertigen, muß man sich die verfassungsmäßige Stellung der Parteien vor Augen halten. Die Parteien nehmen, wie bereits dargelegt, eine gewisse Zwischenstellung ein, denn sie lassen sich weder eindeutig in den gesellschaftlichen Bereich noch in den der organisierten Staatsgewalt einordnen. Wesensmäßig sind sie eher im gesellschaftlichen Raum verankert, während sie mit den ihnen von der Verfassung übertragenen Funktionen in die organisierte Staatlichkeit hineinragen und dort ihr Tätigkeitsfeld finden. Die Parteien sind in einer Demokratie notwendige Mittler zwischen Volk und Staat. Sie sind die Vorformer des Volkswillens, bringen ihn zum Ausdruck und machen ihn wirksam. In den Parteien fallen die Entscheidungen über die Bildung einzelner Staatsorgane, wie beispielsweise der Regierung. Die Parteien wirken daher wesentlich an der Gestaltung des Staates mit. Diese ihnen von der Verfassung zugewiesene Funktion läßt es gerechtfertigt erscheinen, die Parteien von Staats wegen zur Erfüllung dieser Aufgaben zu subventionieren.

431) Burgbacher, Rhein. Merkur v. 24. 7. 64; Dichgans; Dreher, SZ v. 3. 6. 66; Hielscher S. 11 ff.; Rabus AÖR 78, S. 189 ff.; Port; Sethe; Wagner

432) Bitzer, FAZ v. 24. 3. 59, FAZ v. 29. 5. 59, Böhm, Politische Meinung 62, S. 6 f., Rhein. Merkur v. 27. 3. 64; Dechamps, FAZ v. 28. 4. 60; Freund; Gerhardt; Gresmann; Noack; Schuster, SZ v. 14. 12. 51; Sternberger, FAZ v. 3. 8. 59, FAZ v. 2. 1. 65; Utzinger; Willms, Rhein. Merkur v. 24. 7. 64

433) besonders Sternberger, FAZ v. 3. 8. 59

434) Dechamps, FAZ v. 28. 4. 60; Freund; Gerhardt; Utzinger

435) Bitzer, FAZ v. 29. 5. 59; Böhm, Politische Meinung 62, S. 7

436) Dechamps, FAZ v. 28. 4. 60

437) Böhm, Politische Meinung 62, S. 6

c. Verfassungsmäßigkeit

Mit der allgemeinen Rechtfertigung einer Staatsfinanzierung aus der verfassungsmäßigen Stellung der Parteien ist jedoch noch nicht gesagt, daß einer staatlichen Finanzierung nicht verfassungsrechtliche Bedenken entgegenstehen.

Die Frage, ob mit einer derartigen Finanzierung die Parteien unter Umständen in den staatlichen Bereich eingegliedert, also "verstaatlicht" werden, ob die Gründungsfreiheit des Art. 21 Abs. 1 S. 2 GG und die Chancengleichheit der Parteien verletzt werden oder ob ein Verstoß gegen die innerparteiliche Demokratie vorliegt, kann nicht für die staatliche Finanzierung schlechthin, sondern nur für die einzelnen staatlichen Finanzierungsmodelle beantwortet werden.

Generell könnte eine staatliche Subventionierung der Parteien jedoch mit Art. 21 Abs. 1 S. 4 GG unvereinbar sein. Dieser Verfassungsbestimmung läßt sich entnehmen, daß der Verfassungsgeber, abgesehen von der Eigenfinanzierung, von einer Finanzierung durch Spenden ausging. Die Möglichkeit der direkten staatlichen Unterstützung der Parteien wurde überhaupt nicht bedacht⁴³⁸⁾, denn eine solche wäre in Art. 21 Abs. 1 S. 4 GG zum Ausdruck gekommen. Ridder⁴³⁹⁾ ist das Verdienst zuzuschreiben, die Frage nach der Vereinbarkeit einer staatlichen Finanzierung überhaupt mit Art. 21 Abs. 1 S. 4 GG klar gestellt zu haben. Er zieht aus Art. 21 Abs. 1 S. 4 GG, der als Leitbild eine Finanzierung durch Spenden erkennen lasse, den Schluß, daß staatliche Zuwendungen nur eine Ausnahmeerscheinung sein dürften, die eine bei Erlass des Grundgesetzes noch nicht bestehende und auch nicht antizipierte Situation voraussetze⁴⁴⁰⁾. Nach Ridder ist also eine staatliche Parteienfinanzierung dann überhaupt unzulässig, wenn die 1949 bei Verabschiedung des Grundgesetzes vorhandenen und voraussehbaren tatsächlichen Umstände sich nicht verändert haben. Da eine wesentliche Veränderung der tatsächlichen Umstände nicht eingetreten sei, könne eine staatliche Direktfinanzierung im konkreten Fall nur sehr begrenzt zulässig sein und nur insoweit, als sie dazu beitragen könne, "den politischen Körper zu sanieren"⁴⁴¹⁾. Auf der anderen Seite folgert Ridder aus der den Parteien von der Verfassung vorgeschriebenen Aufgabe unter der Voraussetzung, daß sich die tatsächlichen Verhältnisse gegenüber 1949 verändert hätten und keine "Kollision mit klaren und unverfügbaren anderen Verfassungsgeboten" bestehe, sogar eine Unterstützungspflicht

438) Dreher, SZ v. 23.4.66; Ridder, Festschrift S. 27

439) Ridder, Festschrift S. 28 ff.

440) Ridder, Festschrift S. 28

441) Ridder, Festschrift S. 32

des Staates⁴⁴²⁾.

Einen derartigen Schluß, daß eine staatliche Subventionierung der Parteien nur unter veränderten tatsächlichen Gegebenheiten zulässig sein soll, wird man aus Art. 21 Abs. 1 S. 4 GG nicht ziehen können⁴⁴³⁾. Einmal regelt die Verfassungsbestimmung des Art. 21 Abs. 1 S. 4 GG nicht direkt die Finanzierungsmöglichkeiten der Parteien, sondern lediglich die Offenlegung der Finanzierungsquellen⁴⁴⁴⁾. Zum anderen kann aus der Tatsache, daß der Verfassungsgeber eine Finanzierungsmöglichkeit überhaupt nicht bedacht hat, auf keinen Fall auf deren Unzulässigkeit geschlossen werden⁴⁴⁵⁾.

Eine derartige Folgerung könnte nur dann gezogen werden, wäre die staatliche Finanzierung zwar ins Auge gefaßt worden, aber trotzdem bewußt außerhalb der verfassungsrechtlichen Regelung geblieben. Nur dann, wenn der Verfassungsgeber durch bewußtes Verschweigen seiner negativen Meinung über eine bestimmte Finanzierungsmöglichkeit Ausdruck verliehen hätte, wäre ein solcher Schluß zwingend.

Man darf daher annehmen, daß der Art. 21 Abs. 1 S. 4 GG einer staatlichen Finanzierung der Parteien nicht widerspricht und daß das Grundgesetz ihr ganz allgemein nicht entgegensteht⁴⁴⁶⁾.

2. Staatsfinanzierung durch laufende Zuschüsse aus Haushaltsmitteln

Als erste Subventionierungsmöglichkeit der Parteien durch den Staat kommen die laufenden Zuschüsse aus Haushaltsmitteln in Frage. Diese Finanzierungsart wurde von 1959 an, dem Einsetzen einer unmittelbaren staatlichen Finanzierung überhaupt, bis zu ihrem Verbot durch das Bundesverfassungsgericht vom 19. 7. 1966 praktiziert. Bei diesem Finanzierungsmodell wird im Haushaltsplan ein bestimmter Betrag eingesetzt, der an die Parteien, je nach geschlossenem Verteilerschlüssel, zur Auszahlung gelangt.

Gegen eine solche Finanzierung werden jedoch zahlreiche Bedenken sowohl tatsächlicher als auch verfassungsrechtlicher Art erhoben.

442) Ridder, Festschrift S. 27

443) Friesenhahn S. 13; Laufer S. 26

444) so auch Ridder, Festschrift S. 28, jedoch mit anderen Schlußfolgerungen

445) auch Laufer S. 26

446) so auch Dreher, SZ v. 23. 4. 66; Eschenburg, Parteifinanzierung S. 34, Zeit v. 14. 4. 61; Henke, Parteien S. 194; Leibholz, Strukturprobleme S. 129, unter Aufgabe seiner früheren Ansicht; Plate S. 66; Schütz, Neue Gesellschaft 60, S. 7

a. Tatsächliche Beurteilung der Finanzierung aus Haushaltsmitteln

aa. Wirkung auf die Staatsbürger

Einmal werden durch die staatliche Parteienfinanzierung in Form laufender Zuschüsse aus Haushaltsmitteln negative Auswirkungen auf die Staatsbürger befürchtet. So wird in der Literatur dargelegt⁴⁴⁷⁾, daß die Staatsbürger in den Parteien zumindest "halbamtliche" staatliche Behörden erblicken könnten, wenn die Parteien vom Staat unterhalten werden. Es würde dadurch der Anschein erweckt, als repräsentierten die Parteien den Staat gegenüber dem Bürger. Ein derartiger Eindruck hätte zur Folge, daß sich die Staatsbürger auf der Suche nach anderen Repräsentanten den Interessenverbänden zuwendeten. Dieses Ausweichen auf den staatsfreien Raum brächte eine politische Aufwertung der Interessenverbände mit sich, was keinesfalls wünschenswert sei⁴⁴⁸⁾. Weiterhin würde das Volk Parteien und Staat immer mehr identifizieren, so daß sich freie, schöpferische Kräfte, nämlich potentielle Parteimitglieder, befremdend zurückzögen⁴⁴⁹⁾.

Schließlich müßten die Zuwendungen, die ja aus Steuergeldern flössen, die Parteien in den Augen ihrer Wähler diffamieren⁴⁵⁰⁾.

Derartige Auswirkungen müssen jedoch bezweifelt werden. So kann nicht allein durch staatliche Subventionierung der Parteien der Eindruck entstehen, als seien die Parteien staatliche Behörden. Viele gemeinnützige Vereine erhalten staatliche Zuschüsse, ohne in den Augen des Volkes zu staatlichen Organen zu werden. Zweifellos besteht bei einer Vielzahl von Staatsbürgern eine Abneigung gegen die Parteien. Der Grund hierfür liegt jedoch weniger in der von 1959 bis 1966 erfolgten staatlichen Finanzierung der Parteien als vielmehr in den schlechten Erfahrungen der Vergangenheit. Der starke Anstieg der Mitgliederzahlen von CDU, CSU, SPD und FDP in den Jahren staatlicher Unterstützung der Parteien⁴⁵¹⁾ beweist gerade, daß die staatliche Finanzierung aus Haushaltsmitteln keine negativen Auswirkungen auf die Einstellung der Staatsbürger zu den Parteien hervorrief.

447) Kewenig S. 834

448) Kewenig S. 834 f.

449) Dechamps, FAZ v. 28.8.58

450) Dechamps, FAZ v. 28.8.58

451) vgl. S. 69, 72, 73 und 77

bb. Fehlen eines geeigneten Verteilerschlüssels

Das Hauptargument gegen eine staatliche Parteienfinanzierung durch regelmäßige Zuschüsse bildet das Fehlen eines befriedigenden Verteilerschlüssels⁴⁵²⁾. Welchen Anknüpfungspunkt man auch immer wählt, stets werden ihm Züge der Ungerechtigkeit anhaften. Die Parteien sind in ihrer strukturellen Zusammensetzung, ihrer Größe und ihrem Wirkungsbereich so verschieden, daß sich kein Maßstab finden läßt, der allen Betroffenen gerecht wird. Immer wird sich die eine oder andere Partei benachteiligt fühlen. Je nach Blickwinkel der Betrachtung wird man die einzelnen Verteilungsmerkmale unterschiedlich beurteilen.

- (1) Die erste Möglichkeit einer Verteilung der staatlichen Zuschüsse wäre, sämtlichen Parteien im Sinn des Art. 21 GG den gleichen Betrag zuzuwenden. Ein derartiger Verteilerschlüssel entspräche rein theoretisch am ehesten der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, nach der im Bereich der politischen Willensbildung, in dem die Parteien wirken, von einer streng formalen Gleichheit auszugehen ist. Solch ein Verteilungsmaßstab ist jedoch nicht praktikierbar⁴⁵³⁾ und wird auch von keiner ernst zu nehmenden Stimme gefordert. Die Folge wäre nämlich eine Vielzahl von Parteigründungen, und die Parteienzersplitterung würde sich in einem derartigen Maße ausbreiten, daß die Demokratie trotz 5 v. H. -Klausel und Unterschriftenquorum in Gefahr geriete. Die großen Parteien, die heute bereits Filter der verschiedenen Interessen sind, würden sich in zahlreiche kleinere Parteien aufspalten. Jede auch nur kleinste Interessenrichtung unternähme den Versuch, durch Gründung einer politischen Partei an der staatlichen Finanzierung beteiligt zu werden. Die Folge dieser Vielzahl neuer Parteien wäre schließlich, daß den bedeutenden, großen Parteien, den gerade durch staatliche Unterstützung bei der Erfüllung der ihnen vom Grundgesetz zugewiesenen Aufgaben geholfen werden soll, durch dieses "Gießkannensystem" keine echte Hilfe zuteil würde. Daher wären diese Parteien wieder auf die Spendenfinanzierung mit all ihren Nachteilen angewiesen, was gerade durch die staatlichen Zuschüsse verhindert werden sollte⁴⁵⁴⁾.

452) Bericht S. 217; Dechamps, FAZ v. 28. 4. 60; Eschenburg, Staat S. 526, Parteifinanzierung S. 34 ff.; Gresmann; Henke, Parteien S. 195; Schütz, Neue Gesellschaft 60, S. 7 f.; Weinmann S. 135

453) Dübber, Neue Gesellschaft 58, S. 125; Eschenburg, Parteifinanzierung S. 35; Meyer-Arndt S. 886

454) Eschenburg, Pol. Praxis 2. Bd., S. 254

(2) Als zweiter Anknüpfungspunkt für eine Verteilung der staatlichen Gelder käme die Mitgliederzahl der Parteien in Frage. Aber auch dieses Kriterium wird allgemein als ungerecht empfunden⁴⁵⁵⁾. Gegen eine solche Verteilung spricht einmal, daß die Mitgliedschaft auf freiwilliger Grundlage beruht und auch beruhen muß, daß jedoch infolge eines derartigen Verteilerschlüssels die Parteien dazu übergehen könnten, durch Druck auf Dritte oder sonstige unlautere Methoden, Mitglieder zu "werben". Eine Partei wäre dann gezwungen, Mitglieder um jeden Preis aufzunehmen. Auch käme es in einem solchen Fall zu Scheinmitgliedschaften⁴⁵⁶⁾, die nicht kontrollierbar wären. Hinzu kommt, daß der unterschiedlichen Struktur der einzelnen Parteien keinerlei Rechnung getragen würde. Nicht jede Partei ist in gleichem Maße als Mitgliederpartei anzusprechen. So neigen insbesondere die bürgerlichen Parteien mehr zum Typ einer Wählerpartei als beispielsweise die SPD. Aus dieser unterschiedlichen Parteienstruktur ergibt sich, daß die Mitgliederzahl allein kein ausreichendes Kriterium für die Bedeutung einer Partei sein kann. Der Typ der Mitgliederpartei würde bei einer Verteilung der staatlichen Zuschüsse nach der Mitgliederzahl gegenüber den Wählerparteien eindeutig bevorzugt. Selbst wenn man der Ansicht ist, daß das Grundgesetz sich zum Parteityp der Mitgliederpartei bekennt⁴⁵⁷⁾, es also in ihr den Idealtyp einer Partei zur Erfüllung ihrer verfassungsmäßigen Aufgaben sieht, da diese Parteiform eher die Gewähr für eine innerparteiliche Willensbildung von unten nach oben bietet als eine reine Wählerpartei, in der die innerparteilichen Entscheidungen von einigen Parteifunktionären gefällt werden, so kann dies doch keine Benachteiligung der Wählerparteien rechtfertigen, da auch das Verhältnis der verschiedenen Parteitypen zueinander unter dem Grundsatz der Chancengleichheit steht. Weiter ist zu berücksichtigen, daß eine Mitgliederpartei in der Regel sich auf verhältnismäßig hohe Einnahmen aus Mitgliederbeiträgen stützen kann. Sie hat daher eine staatliche Finanzierung, die den Zweck verfolgt, die private Fremdfinanzierung durch Spenden ersetzen zu können, am wenigsten notwendig. Diesem Zweck entsprechend besteht gerade bei den Wählerparteien, die sich nicht aus Eigenmitteln unterhalten können, das Bedürfnis nach staatlicher Finanzierung, da bei ihnen die einzige Alternative zur staatlichen

455) Bericht S. 217; Dechamps, FAZ v. 28.4. 60; Eschenburg, Parteifinanzierung S. 36; Gresmann; Henke, Parteien S. 195; Meyer-Arndt S. 886 Anm. 6; Schütz, Neue Gesellschaft 60, S. 7

456) Bericht S. 217; Schütz, Neue Gesellschaft 60, S. 7

457) so Abendroth S. 315

Subventionierung die Finanzierung durch Spenden und damit die Abhängigkeit von den Geldgebern darstellt. Legt man also den Zweck der staatlichen Zuschüsse, nämlich die Parteien von den Kapitalmächten unabhängig zu machen, zugrunde, dann stellt ein Verteilerschlüssel, der sich an der Mitgliederzahl orientiert, genau den falschen Maßstab dar.

- (3) Ebenso scheiden die sonstigen Einnahmen einer Partei als Anknüpfungspunkt für die Verteilung der Staatszuschüsse aus⁴⁵⁸). Wollte man die sonstigen Einnahmen, welcher Art auch immer, als Kriterium für die Bedeutung einer Partei ansehen und danach die Staatsgelder verteilen, träte die merkwürdige Lage ein, daß die Parteien, die bereits viel Geld besäßen, noch mehr bekämen und den bedürftigen Parteien auch hiermit nicht geholfen werden könnte. Die Parteien wären darauf angewiesen, hohe sonstige Einnahmen, also in der Regel Spenden, zu erlangen, um in den Genuß staatlicher Zuschüsse zu kommen. Damit würde aber genau das Gegenteil erreicht, denn die Parteien würden in eine Spendenabhängigkeit gedrängt werden, die sich noch dadurch verstärken würde, daß den Spenden gewissermaßen doppelte Wirkung zukäme.
- (4) So bliebe als einziger Verteilerschlüssel, der überhaupt praktikierbar ist, eine Orientierung am vergangenen Wahlergebnis. Das Wahlergebnis, als Maßstab für die Bedeutung einer Partei gewertet, könnte eine entsprechende Verteilung der staatlichen Mittel rechtfertigen. Dabei soll an dieser Stelle dahinstehen, ob sämtliche an der letzten Wahl beteiligten Parteien oder nur die im Parlament vertretenen oder diejenigen, die einen bestimmten v. H. -Satz erheblich unterhalb der 5 v. H. -Grenze erreichten, staatliche Subventionen erhalten sollten. Die 1959 im Bund eingeführte Staatsfinanzierung legte gewissermaßen das letzte Wahlergebnis zugrunde, allerdings mit der Maßgabe, daß nur die im Parlament vertretenen Parteien berücksichtigt wurden. Dabei erfolgte die Verteilung an die vier im Bundestag vertretenen Parteien von 1959 bis 1962 rein nach der Parlamentsstärke, während von 1963 bis zum Verbot dieser Staatsfinanzierung durch das Bundesverfassungsgericht 20 v. H. der Gesamtsumme zu gleichen Teilen an die begünstigten Parteien, die restlichen 80 v. H. entsprechend ihrer Parlamentsstärke vergeben wurden. Der Nachteil einer solchen Orientierung am letzten Wahlergebnis liegt darin, daß damit höchstens die Bedeutung einer Partei unmittelbar nach den Wahlen wiedergegeben werden kann, dieser Verteilungsmaßstab jedoch im vierten Jahr

⁴⁵⁸) Henke, Parteien S. 195; Meyer-Arndt S. 886

einer Legislaturperiode noch genauso angewendet wird. Dadurch wird dem dynamischen Element einer Demokratie nicht Rechnung getragen. Die Arbeit der Parteien ist stets auf die nächsten Wahlen gerichtet, deren Sinn in einer potentiellen Änderung der Mehrheitsverhältnisse besteht⁴⁵⁹⁾. Diesem Zweck widerspricht es, wenn dem Sieger der letzten Wahlen durch entsprechend hohe staatliche Zuschüsse wieder die Möglichkeit eingeräumt wird, durch einen großen Werbeaufwand auch die nächsten Wahlen zu gewinnen. Trotz dieser Nachteile wird man von den bisher aufgezeigten Verteilungskriterien denjenigen Verteilerschlüssel, der sich am letzten Wahlergebnis orientiert, als einzigen praktikierbaren ansehen können⁴⁶⁰⁾.

- (5) Als letzte Möglichkeit bleibt eine Kombination verschiedener Maßstäbe, wobei auch damit kein wirklich befriedigender Verteilerschlüssel geschaffen wird. Der Anknüpfungspunkt, der bei einem solchen kombinierten Verteilungsmodus überwiegt, bringt die Nachteile seines Systems mit ein. Als einzige Kombination zweier Verteilungskriterien kommt praktisch nur die Verbindung einer gleichmäßigen mit einer nach dem Wahlergebnis gestaffelten Verteilung in Frage. Dabei müßte ein bestimmter Grundbetrag an alle zu begünstigenden Parteien gleichmäßig, der Rest der Zuschüsse nach dem Wahlergebnis verteilt werden⁴⁶¹⁾.

Aber selbst gegen eine derartige kombinierte Verteilung bestehen Bedenken. Ist nämlich der Grundbetrag verhältnismäßig hoch, so hat das eine Vielzahl von Parteineugründungen zur Folge, deren einziges, selbstverständlich nicht eingestandenes Ziel es ist, gleichfalls staatliche Zuschüsse zu erhalten. Ist aber der Grundbetrag relativ niedrig und der Restbetrag, der nach dem Wahlerfolg verteilt wird, hoch, wird dem Parteienwesen seine für die Demokratie unentbehrliche Dynamik genommen. Dieser Kombination haftet also der gleiche Nachteil an wie der alleinigen Verteilung nach dem Wahlergebnis. Trotzdem ist die überwiegende oder alleinige Orientierung am Wahlergebnis die einzige praktikable Möglichkeit, die laufenden staatlichen Zuschüsse aus Haushaltsmitteln an die Parteien zu verteilen.

459) Dechamps, FAZ v. 28.4.60

460) auch Dichgans; Friedrich-Zehetmeier S. 154 f.; v. d. Heydte-Sacherl S. 101; Meyer-Arndt S. 886; Rabus AöR 78, S. 192; Weber DÖV 62, S. 244

461) So schlägt Plate, S. 70, vor, einen Sockelbetrag von etwa 25 v. H. der Gesamtsumme gleichmäßig, den Rest jeweils nach der Bedeutung der Parteien zu verteilen.

b. Verfassungsrechtliche Beurteilung

Gegen eine staatliche Parteienfinanzierung in Form laufender Zuschüsse aus Haushaltsmitteln bestehen jedoch vor allem verfassungsrechtliche Bedenken.

aa. Verletzung der Chancengleichheit bei ausschließlicher Berücksichtigung der im Parlament vertretenen Parteien

In einer Verteilung von Staatsgeldern unter ausschließlicher Berücksichtigung der in den Parlamenten vertretenen Parteien, wie sie von 1959 bis 1966 sowohl im Bund als auch in den Ländern vorgenommen wurde, muß ein Verstoß gegen den Grundsatz der Chancengleichheit gesehen werden. Die Chancengleichheit zeichnet sich dadurch aus, daß sie eine grundsätzlich formal gleiche Behandlung aller Parteien erfordert⁴⁶²⁾. Eine Anwendung dieser Prinzipien auf den konkreten Fall, daß einzelne Parteien von einer staatlichen Vergünstigung ausgeschlossen werden sollen, hat das Bundesverfassungsgericht in seinen jeweils ersten Entscheidungen über die steuerliche Abzugsfähigkeit von Spenden⁴⁶³⁾ und die Einräumung von Sendezeiten⁴⁶⁴⁾ vorgenommen. Das Bundesverfassungsgericht war der Ansicht, daß sowohl der Ausschluß der steuerlichen Abzugsfähigkeit von Spenden an solche Parteien, die nicht in den Parlamenten vertreten sind, als auch die Nichtberücksichtigung von einer zur Landesliste zugelassenen, jedoch nicht dem Parlament angehörenden Partei bei den Wahlsendungen einer Rundfunkanstalt mit dem Grundsatz der Chancengleichheit unvereinbar seien⁴⁶⁵⁾. In dieser Sendezeitenentscheidung führte das Bundesverfassungsgericht aus, daß sich aus der ausnahmsweisen Zulässigkeit von Unterschriftenquoren und Sperrklauseln, was bereits ein Abgehen von der grundsätzlichen Geltung der formalen Gleichheit darstelle, nicht ergeben könne, daß bereits im Stadium der Wahlpropaganda die Parteien von der öffentlichen Gewalt unterschiedlich behandelt werden dürften. Eine Differenzierung sei in einem der Wahl und Wahlzulassung vorgelagerten Bereich, also auch bereits im Stadium der Wahlpropaganda, in einem Staat, der die Parteien durch seine Verfassung ausdrücklich zur Mitwirkung an der politischen Willensbildung des Volkes berufe und der darüber hinaus die Gründungsfreiheit der Parteien ausdrücklich verfassungsrechtlich sichere, nicht gerechtfertigt⁴⁶⁶⁾.

Diese Entscheidung überzeugt, denn das Grundgesetz gebietet im Bereich der politischen Willensbildung eine formal möglichst gleiche Behandlung, es

462) vgl. S. 48 ff.

463) BVerfGE 6, 273

464) BVerfGE 7, 99

465) BVerfGE 6, 273 (280 f.) und 7, 99 (107 f.)

466) BVerfGE 7, 99 (107 f.)

sei denn, daß ein zwingender, sich aus der Natur der Sache ergebender Grund eine Abweichung rechtfertigt. Zwar stellt bereits die unterschiedliche Verteilung staatlicher Vergünstigungen je nach Größe der Partei eine Abkehr von der formalen Gleichbehandlung dar, doch ist dies aus der unterschiedlichen Bedeutung der einzelnen Parteien gerechtfertigt. Durch die Differenzierung bei den Staatszuschüssen werden die Parteien unterschiedlich in die Lage versetzt, durch Wahlpropaganda und sonstige Werbung sich dem Wähler zu präsentieren. Durch diese ungleichen Propagandamöglichkeiten infolge der verschiedenen hohen Zuteilung staatlicher Zuschüsse kann den Wählern die differenzierte Bedeutung der Parteien vor Augen geführt werden, um einen echten, der Wirklichkeit entsprechenden Willensbildungsprozeß zu ermöglichen. Würden alle Parteien in die gleiche finanzielle Lage versetzt, mit der Folge, daß jede Partei den gleichen Werbeaufwand treiben könnte, würde der Willensbildungsprozeß verfälscht, da den Staatsbürgern die tatsächliche Bedeutung einer Partei nicht mehr erkennbar wäre⁴⁶⁷⁾. Dieser Grund, der eine Differenzierung in der Höhe der den einzelnen Parteien zufließenden staatlichen Mittel rechtfertigt, genügt jedoch noch nicht, die nicht im Parlament vertretenen Parteien von den Staatszuschüssen überhaupt auszuschließen, denn durch die finanzielle Zuteilung auch an die an der Sperrklausel gescheiterten oder erst nach der letzten Wahl gegründeten Parteien entsprechend ihrer Bedeutung wird der Willensbildungsprozeß keineswegs verfälscht. Vielmehr wird durch eine Berücksichtigung auch der nicht parlamentarisch vertretenen Parteien diesen die Möglichkeit eröffnet, sich entsprechend ihrer Bedeutung als an der politischen Willensbildung beteiligten Gruppe den Wählern zu präsentieren, so daß den Staatsbürgern das gerade zutreffende Bild vermittelt wird, daß neben den großen, bedeutenden Parteien auch noch kleinere Gruppen, wenngleich in bescheidenerem Umfang, an der politischen Willensbildung mitwirken. Freilich muß die Gewähr dafür gegeben sein, daß Parteien nicht nur deswegen gegründet werden, um den Mindestanteil an der staatlichen Finanzierung zu erhalten. Zur Verhinderung eines derartigen Mißbrauchs wäre es gerechtfertigt, beispielsweise durch Einreichen einer bestimmten Anzahl von Unterschriften ähnlich wie bei der Wahlzulassung eine gewisse Anhängerschaft nachweisen zu lassen.

467) Mit ähnlicher Begründung hat das Bundesverfassungsgericht in BVerfGE 14, 121 (135 f.) eine unterschiedliche Bemessung der Sendezeiten für verfassungsrechtlich zulässig erachtet.

Daher bleibt festzuhalten, daß eine Verteilung laufender Haushaltsmittel, beschränkt auf die im Parlament vertretenen Parteien, verfassungsrechtlich unzulässig ist⁴⁶⁸⁾.

bb. Staatliche Einflußnahme auf den Prozeß der politischen Willensbildung

Aber selbst dann, wenn sämtliche Parteien bei der Verteilung der laufenden Staatszuschüsse berücksichtigt werden, bestehen hiergegen verfassungsrechtliche Bedenken. Das Bundesverfassungsgericht hat sein Urteil, das die staatliche Finanzierung in der bis dahin praktizierten Form für verfassungswidrig erklärte, vor allem damit begründet, daß eine derartige Finanzierung mit einem freien und offenen Prozeß der Meinungs- und Willensbildung, für den sich der Verfassungsgeber mit Schaffung der freiheitlichen, demokratischen Grundordnung entschieden hat⁴⁶⁹⁾, nicht vereinbar sei⁴⁷⁰⁾. Eine solche Finanzierung sei mit dem Verfassungsgebot der Demokratie, daß sich die politische Willensbildung frei und unreglementiert vom Volk zu den Staatsorganen hin vollziehen müsse, nicht in Einklang zu bringen. Sie verschränke die Parteien mit dem Staat und lasse die Staatsorgane auf den politischen Willens- und Meinungsbildungsprozeß Einfluß nehmen⁴⁷¹⁾.

Dem Bundesverfassungsgericht ist darin zuzustimmen, daß eine staatliche Subventionierung durch Zahlung laufender Zuschüsse in der erfolgten Größenordnung eine Einwirkungsmöglichkeit des Staates auf die Parteien und damit auf den Prozeß der politischen Willensbildung zur Folge hat⁴⁷²⁾. Die Staatszuschüsse bewirken, daß der Parteiapparat und die allgemeine Parteiwerbung immer mehr ausgeweitet werden und daß sich damit der Finanzbedarf der subventionierten Partei immer näher zu den laufenden Einnahmen hin bewegt und sie schließlich ganz erreicht. Eine solche Angleichung des Finanzbedarfs an die laufenden Staatszuschüsse führt letztlich zu einer Abhängigkeit der unterstützten Parteien von dem über die Zahlung entscheidenden Staatsorgan,

468) auch Dübber, Parteifinanzierung S. 82; Bericht S. 216f.; Koplin S. 5; Ridder, Festschrift S. 34; Schütz, Neue Gesellschaft 60, S. 8; Seifert, Bulletin S. 990; wohl auch Henke, Parteien S. 195

469) vgl. S. 61 f.; 470) BVerfG 19. 7. 66, S. 59; 471) BVerfG 19. 7. 66, S. 66

472) auch Böhm, Politische Meinung 62, S. 6; Dechamps, FAZ v. 28. 8. 58; Dübber, Parteifinanzierung S. 83; Kewenig S. 835; Koplin S. 14; Noack;

a. A. Friesenhahn S. 11 und 18; Jahn S. 28; Wagner. Häberle, S. 69, hält eine solche Einwirkungsmöglichkeit für nicht erwiesen.

nämlich dem Parlament. Die Abhängigkeit kann sogar soweit gehen, daß beim Ausbleiben oder auch nur bei einer Verringerung der Staatsgelder die Existenz einer Partei bedroht ist. Hiergegen kann nicht argumentiert werden, daß in dem über die Finanzierung befindenden Parlament die Parteien selbst entscheiden, es sich also gewissermaßen um eine Abhängigkeit von sich selbst handele. Bei Parlamentsbeschlüssen genügt grundsätzlich die einfache Mehrheit, so daß zumindest die sich in der Minderheit befindlichen Parteien den Entscheidungen der Parlamentsmehrheit ausgesetzt sind. Diese Abhängigkeit ist umso gefährlicher, als es sich bei der Minderheit in aller Regel um die politischen Gegner der die Mehrheit bildenden Parteien handelt. Die Möglichkeit der Einflußnahme seitens des Parlaments als Staatsorgan auf die Parteien besteht nicht nur darin, daß die Staatszuschüsse kurzfristig ganz eingestellt werden können, sondern sie liegt auch in der Befugnis, durch Mehrheitsentscheid den Anteil der einzelnen Parteien zu verändern. Das kann dadurch geschehen, daß der insgesamt zur Auszahlung gelangende Betrag verkleinert oder der Verteilerschlüssel verändert wird, indem das Verhältnis zwischen dem zu gleichen Teilen zur Auszahlung gelangenden Sockelbetrag und der nach den Wählerstimmen zu verteilenden Restsumme eine Änderung erfährt. Hinzu kommt, daß auch die Exekutive eine Einwirkungsmöglichkeit insoweit hat, als sie die Auszahlung verzögern kann.

All das zeigt, daß in der Tat eine Abhängigkeit der unterstützten Parteien von einzelnen Staatsorganen, vor allem dem Parlament, gegeben ist. Die Ansicht von Friesenhahn⁴⁷³⁾, daß ja dann Verfassungsklage erhoben werden könnte, wenn die Staatszuschüsse mißbräuchlich eingestellt würden, versagt schon deswegen, weil eine Klage mit der Begründung, daß die umstrittene staatliche Finanzierung durch laufende Zuschüsse nunmehr eingestellt oder zumindest gedrosselt worden sei, keine Aussicht auf Erfolg bietet. Wollte man eine derartige Klage für begründet halten, so würde das bedeuten, daß ein Parlament, das eine staatliche Finanzierung nunmehr ablehnt, nicht befugt wäre, die einmal eingeführten Staatszuschüsse einzustellen oder auch nur zu vermindern. Auch ein zusätzliches Vorbringen, daß die Zahlungseinstellung mißbräuchlich erfolgt sei, wird eine Klage nicht begründet werden lassen, da eine solche Voraussetzung in aller Regel nicht zu beweisen sein wird. Im übrigen hätte eine Verfassungsklage, wie sie Friesenhahn vorschlägt, selbst wenn sie im Ergebnis begründet wäre, wenig Sinn für eine Partei, die bis zur verfassungsgerichtlichen Entscheidung bereits ruiniert ist,

473) Friesenhahn S. 11

da sie ihren Parteiapparat infolge der erst einmal eingetretenen Stockung des Geldflusses nicht mehr aufrecht erhalten kann.

Friesenhahn⁴⁷⁴⁾ wendet weiter ein, daß beispielsweise auch Jugendverbände, die dem gesellschaftlichen Bereich angehören, staatlich subventioniert werden, ohne damit zur Staatsjugend zu werden. Hierbei wird jedoch verkannt, daß die Parteien nicht deswegen keine laufenden Staatszuschüsse erhalten dürfen, weil sie dem gesellschaftlichen Bereich angehören, sondern eine derartige Finanzierung verfassungsrechtlich unzulässig ist, weil damit eine Einwirkungsmöglichkeit der Staatsorgane auf die Parteien und somit auf den Prozeß der politischen Willensbildung, der sich von unten nach oben zu vollziehen hat und dessen Träger die Parteien sind, verbunden ist. Gerade aber für den Prozeß der politischen Willensbildung ist dem Staat die Einflußnahme versagt. Auch greift der Einwand nicht durch⁴⁷⁵⁾, daß eine Begünstigung, wie sie die staatlichen Zuschüsse seien, niemals einen Eingriff darstellen könne. Zwar ist die Leistung als solche in der Tat kein Eingriff, jedoch entsteht bei laufender Gewährung einer Vergünstigung sehr wohl eine Abhängigkeit des Begünstigten gegenüber demjenigen, der über die Weitergewährung der Vergünstigung zu befinden hat. Zwar räumt dem Staat nicht die Leistung als solche, jedoch die sich unmittelbar aus der Begünstigung ergebende Folge eine Einwirkungsmöglichkeit auf die Parteien und damit auf die politische Willensbildung ein. Eine derartige Möglichkeit der Einflußnahme, die verfassungsrechtlich grundsätzlich unzulässig ist, kann ausnahmsweise nur dann zulässig sein, wenn ein verfassungsrechtlich legitimierender Grund vorliegt⁴⁷⁶⁾.

- (1) Einen derartigen Grund sieht das Bundesverfassungsgericht nicht in der verfassungsmäßigen Stellung der politischen Partei als "verfassungsrechtliche Institution", denn dies ergebe sich bereits daraus, daß der Prozeß der demokratischen Meinungs- und Willensbildung grundsätzlich staatsfrei bleiben müsse⁴⁷⁷⁾. Auch kann die verfassungsrechtliche Stellung der Parteien kein Grund dafür sein, grundsätzlich unzulässige Einwirkungsmöglichkeiten des Staates auf den Prozeß der politischen Willensbildung zu rechtfertigen.
- (2) Eine Rechtfertigung liegt nach dem Bundesverfassungsgericht auch nicht darin, daß die Parteien möglicherweise ohne die staatlichen Gelder ihre Aufgaben nicht erfüllen könnten. Eine derartige Annahme schließe

474) Friesenhahn S. 16

475) Friesenhahn S. 18; Jahn S. 28

476) BVerfG 19.7.66, S. 66

477) BVerfG 19.7.66, S. 66

Zweifel an der Bereitschaft der Staatsbürger zur Erhaltung der für die Demokratie notwendigen Parteien ein, womit die "Grundlage der demokratischen Staatsordnung" in Frage gestellt würde⁴⁷⁸⁾.

Nun kann tatsächlich berechtigter Zweifel an einer solchen Bereitschaft bestehen, doch entspricht es nicht den Gegebenheiten, daß die Parteien ohne die staatliche Finanzierung in Form der laufenden Zuschüsse aus Haushaltsmitteln lebensunfähig seien⁴⁷⁹⁾. Einmal kann auf eine, wenn auch nicht gerade ideale Finanzierungsmöglichkeit ausgewichen werden, nämlich auf die Spendenfinanzierung, die bis zur Einführung der staatlichen Finanzierung zumindest bei den bürgerlichen Parteien als Haupteinnahmequelle galt. Weiterhin bieten sich noch andere, verfassungsrechtlich zulässige Modelle einer staatlichen Finanzierung an, wie beispielsweise die vom Bundesverfassungsgericht ausdrücklich für zulässig erklärte Wahlkostenerstattung⁴⁸⁰⁾ oder der noch zu erörternde "Bürgerbeitrag". Somit kann keine Rede davon sein, daß ausgerechnet dieses verfassungsrechtlich unzulässige Finanzierungsmodell die einzige Möglichkeit ist, die Parteien am Leben zu erhalten.

- (3) Mit Recht hat das Bundesverfassungsgericht weiter angenommen, daß auch Zuschüsse an die Fraktionen und die Zahlung von Diäten an die Angeordneten nicht die direkte Finanzierung der Parteien in der bis zum Jahre 1966 praktizierten Form rechtfertigen können⁴⁸¹⁾. Die Diäten haben ihren Grund in den Prinzipien der "liberal-repräsentativen Demokratie"⁴⁸²⁾ und werden so der Tatsache gerecht, daß der Abgeordnete nach Art. 48 Abs. 2 GG ein Amt ausübt. Darüber hinaus haben die Diäten die Aufgabe, die Entschließungsfreiheit des Abgeordneten sowohl gegenüber der Fraktion als auch gegenüber Dritten zu sichern⁴⁸³⁾.

Die Fraktionen dagegen seien, so führt das Bundesverfassungsgericht weiter aus⁴⁸⁴⁾, als Gliederungen des Bundestags in die organisierte Staatsgewalt eingefügt und hätten den "technischen Ablauf der Parlamentsarbeit in gewissem Grade zu steuern und damit zu erleichtern", woraus sich die

478) BVerfG 19. 7. 66, S. 67

479) a. A. Friesenhahn, S. 20, der den legitimierenden Grund darin sieht, daß die Zuschüsse an die Parteien zur Erfüllung ihrer Aufgaben notwendig seien

480) BVerfG 19. 7. 66, S. 85 ff.

481) BVerfG 19. 7. 66, S. 67 ff.

482) BVerfG 19. 7. 66, S. 68

483) so BVerfG 19. 7. 66., S. 68

484) BVerfG 19. 7. 66, S. 69; zustimmend Häberle S. 72

Rechtfertigung staatlicher Zuschüsse ergebe. Dieser Begründung ist zuzustimmen, denn das Wesen der Fraktion muß darin gesehen werden, daß sie den Teil eines Staatsorgans, nämlich des Parlaments, darstellt. In dieser Eigenschaft ist gegen staatliche Zuschüsse nichts einzuwenden, zumal die Fraktionen als Gliederungen des Parlaments Gelder benötigen, um ihrer Aufgabe gerecht werden zu können, die Regierung als Exekutive, der ein gewaltiger Verwaltungsapparat und damit auch Fachspezialisten zur Verfügung stehen, zu kontrollieren. Es kann erforderlich sein, daß sich Fraktionen wissenschaftliche Mitarbeiter halten, um dem Fachapparat der Regierung ein annähernd gleichwertiges Instrument entgegenzusetzen. Nur dürfen die Fraktionsmittel nicht dem Zweck dienen, an die Parteien abgeführt zu werden, um so eine unzulässige Finanzierung der Parteien zu ermöglichen.

Die Kritik von Laufer⁴⁸⁵⁾, daß eine Trennung von Partei und Fraktion nicht möglich sei, da in der Verfassungspraxis die Fraktion den führenden Teil der Partei darstelle und das politische Handeln von Fraktion und Partei eine Einheit bilde, überzeugt nicht, da die Fraktion wesensmäßig, auch wenn leitende Partei- und Fraktionsämter in Personalunion verbunden sind, eine andere Zielrichtung aufweist und andere Aufgaben zu erfüllen hat als die Partei. Daß die Ansicht Laufers nicht richtig sein dürfte, zeigt die Tatsache, daß man auch nicht für den Fall, daß die einzelnen Regierungsmitglieder gleichzeitig die einflußreichen Ämter innerhalb der die Regierung bildenden Partei innehaben, eine Gleichheit von Regierung und Regierungspartei annehmen kann.

- (4) Das Bundesverfassungsgericht sah auch in dem Hinweis, die Parteien könnten mit den staatlichen Zuschüssen ihre Aufgaben unabhängiger von sachfremden Finanzierungsquellen erfüllen, keine Rechtfertigung der staatlichen Subventionierung in der bisher praktizierten Form⁴⁸⁶⁾. Es liege in der Verantwortung der Parteien, dem sachwidrigen Einfluß finanzkräftiger Spender zu widerstehen⁴⁸⁷⁾. Wenn auch die Begründung nicht überzeugt, so ist das Ergebnis doch richtig. Die Finanzierung durch Spenden ist trotz erheblicher Bedenken tatsächlicher Art verfassungsrechtlich zulässig, wie die Grundrechtsbestimmung des Art. 21 Abs. 1 S. 4 GG beweist. Nun kann aber nicht eine verfassungswidrige Finanzierungsart, wie sie die staatliche Finanzierung in Form laufender Zuschüsse darstellt,

485) Laufer S. 30 f.

486) BVerfG 19. 7. 66, S. 70 ff.

487) so BVerfG 19. 7. 66, S. 71

mit dem Hinweis gerechtfertigt werden, daß ein rechtlich einwandfreies Finanzierungsmodell tatsächliche Nachteile aufweist. Besteht eine Alternative zwischen einem verfassungsrechtlich zulässigen und einem unzulässigen Modell, dann muß stets dem rechtlich einwandfreien der Vorrang eingeräumt werden, selbst wenn hiermit Nachteile tatsächlicher Art verbunden sind.

- (5) Schließlich kann eine ausnahmsweise Rechtfertigung der grundsätzlich unzulässigen staatlichen Einwirkungsmöglichkeit auf den Prozeß der politischen Willensbildung, die mit den laufenden Staatszuschüssen an die Parteien verbunden ist, auch nicht darin gesehen werden, daß der Staat in weitem Umfang andere dem gesellschaftlichen Bereich angehörende Vereinigungen und Verbände subventioniert⁴⁸⁸). Die Berufung auf den Gleichheitssatz greift schon deswegen nicht durch, weil die Parteien wegen ihrer besonderen Stellung mit anderen gesellschaftlichen Gruppen nicht vergleichbar sind. Da also die zugrunde liegenden Lebenssachverhalte unterschiedlich sind, kann auch dieses auf den Gleichheitssatz gestützte Argument die staatliche Einwirkungsmöglichkeit auf den politischen Willensbildungsprozeß nicht rechtfertigen.

Somit wird kein Grund ersichtlich, der ausnahmsweise die Möglichkeit staatlicher Einflußnahme auf den Prozeß der politischen Willensbildung rechtfertigt. Die staatliche Finanzierung in Form der laufenden Zuschüsse aus Haushaltsmitteln widerspricht daher dem verfassungsrechtlichen Gebot, daß der Prozeß der politischen Willensbildung des Volkes grundsätzlich staatsfrei bleiben muß.

cc. Zementierung des Status quo

Verfassungsrechtliche Bedenken gegen eine Parteienfinanzierung durch laufende Staatszuschüsse bestehen auch aus deren Tendenz zur Zementierung des Status quo⁴⁸⁹). Das verfassungsrechtliche Verbot, die gegenwärtigen politischen Mehrheits- und damit Machtverhältnisse einzuzementieren, ist

488) BVerfG 19. 7. 66; S. 72

489) Abendroth S. 337; Bericht S. 217; Breitling PVS 61, S. 362; Dechamps, FAZ v. 28. 4. 60; Dübber, Neue Gesellschaft 58, S. 125; Eschenburg, Parteifinanzierung S. 35; Gresmann; Henke, Parteien S. 195; Kewenig S. 836 f.; Schütz, Neue Gesellschaft 60, S. 7; Zundel, Zeit v. 14. 5. 65;

nach Sethe soll dieser Einwand mit Zuschüssen auch an die kleineren Parteien ausgeräumt sein.

ein Ausfluß des Grundsatzes der Chancengleichheit und verstößt insbesondere gegen die Gründungsfreiheit der Parteien gemäß Art. 21 Abs. 1 S. 2 GG⁴⁹⁰). Mit der Orientierung am letzten Wahlergebnis werden die Staatszuschüsse nach einem in der Vergangenheit liegenden Maßstab verteilt. Dadurch wird es den sich einmal an der Macht befindlichen Parteien ermöglicht, durch entsprechend umfangreiche Werbung die öffentliche Meinungsbildung so zu beeinflussen, daß sie ihre Macht zumindest beibehalten können. Selbst wenn Parteien nach einer Wahl an Bedeutung verlieren, werden sie wegen dieses in der Vergangenheit liegenden Maßstabs weiterhin stark subventioniert, so daß sie sich in der Lage befinden, durch hohe Wahlkampfaufwendungen erneut ihre Stimmenzahl zu erreichen. Andererseits können sich neu gegründete politische Parteien ohne jeden staatlichen Zuschuß nicht gegenüber dem durch die Staatsgelder ermöglichten Propagandaaufwand der schon länger bestehenden Parteien behaupten. Die Starrheit des Verteilerschlüssels, der der veränderten Bedeutung einer Partei nicht Rechnung trägt, hat zur Folge, daß die jeweiligen Wahlkampfaufwendungen ein Spiegelbild des bereits längere Zeit zurückliegenden, letzten Wahlergebnisses darstellen, nicht dagegen, wie es sein sollte, den derzeitigen politischen Wert der Parteien widerspiegeln. Damit wird aber eine Status-quo-Regelung getroffen, die verfassungsrechtlich unzulässig ist.

dd. Verletzung der innerparteilichen Demokratie

Neben den Verfassungsverstößen, die sich aus der Einwirkung des Staates auf den Prozeß der politischen Willensbildung und aus der Zementierung des Status quo ergeben, bestehen bei der staatlichen Finanzierung in Form laufender Zuschüsse aus Haushaltsmitteln noch verfassungsrechtliche Bedenken wegen eines Verstoßes gegen die innerparteiliche Demokratie gemäß Art. 21 Abs. 1 S. 3 GG.

Eine staatliche Finanzierungsmaßnahme muß als Verletzung des Art. 21 Abs. 1 S. 3 GG angesehen werden, wenn sie die Vorherrschaft der Parteibürokratie fördert und damit den Einfluß der Parteimitglieder auf die innerparteiliche Willensbildung mindert⁴⁹¹). Das Bundesverfassungsgericht hat die Frage, ob die laufenden Staatszuschüsse einen Verstoß gegen Art. 21 Abs. 1 S. 3 GG darstellen, dahingestellt sein lassen, da es bereits einen

490) Die Erschwerung von ^Neuerründungen wird vor allem betont von: Ridder, Festschrift S. 29; Sternberger, FAZ v. 19. 8. 63; Willms, Rhein. Merkur v. 24. 7. 64

491) vgl. S. 65

anderen Verfassungsverstoß bejaht hatte⁴⁹²⁾. Man darf mit Eschenburg⁴⁹³⁾ annehmen, daß die innere Parteistruktur von der Art der Geldbeschaffung abhängt. So stärkt eine Staatsfinanzierung, indem die Gelder zur Verfügungsbefugnis des Parteivorstandes gelangen, die Machtstellung der Parteifunktionäre und mindert damit faktisch den Einfluß der Parteimitglieder⁴⁹⁴⁾. Ein Verstoß gegen die innerparteiliche Demokratie wird von Jahn⁴⁹⁵⁾ insbesondere deswegen verneint, weil die Parteien Satzungen hätten, die demokratischen Grundsätzen entsprächen. So könnten die Parteimitglieder durch Beschluß dem Vorstand die Verfügungsmacht über die staatlichen Gelder entziehen und ihn darüber hinaus sogar abwählen, so daß die Parteispitze immer von den Mitgliedern abhängig sei.

Hiergegen ist jedoch zu sagen, daß die bloße theoretische Möglichkeit für die Mitglieder, die innerparteiliche Willensbildung nach demokratischen Grundsätzen auszurichten, die verfassungsrechtlichen Bedenken nicht zerstreuen kann. Entscheidend für die Beurteilung eines staatlichen Finanzierungsmodells muß sein, wie es sich tatsächlich auswirkt. So ist allgemein anerkannt, daß die Parteiführung über die gegenüber ihren Parteimitgliedern eintretende finanzielle Unabhängigkeit auch die politische innerparteiliche Machtstellung verfestigen kann⁴⁹⁶⁾. Damit bewirkt die staatliche Parteifinanzierung in Form laufender Zuschüsse an die Parteiführung eine Entwicklung zu einem undemokratischen Parteaufbau. In einer derartigen Finanzierung muß daher ein Verstoß gegen Art. 21 Abs. 1 S. 3 GG gesehen werden.

Somit ist zusammenfassend festzustellen, daß eine staatliche Finanzierung durch unmittelbare Gewährung laufender Zuschüsse aus Haushaltsmitteln aus drei Gründen mit dem Grundgesetz nicht vereinbar ist. Sie verstößt gegen das Verbot der staatlichen Einflußnahme auf den Prozeß der politischen Willensbildung, gegen das Verbot der Zementierung des Status quo und gegen die innerparteiliche Demokratie des Art. 21 Abs. 1 S. 3 GG.

492) BVerfG 19. 7. 66, S. 79

493) Eschenburg, Pol. Praxis 2. Bd., S. 241

494) Abendroth S. 337; Bericht S. 218; Böhm, Politische Meinung 62, S. 7; Dübber, Parteifinanzierung S. 80 f.; Friedrich-Zehetmeier S. 153 ff.; Kewenig S. 839; Richert; Ridder, Festschrift S. 31; Willms JZ 58, S. 265

495) Jahn S. 29

496) wie Anm. 494)

3. Staatliche Finanzierung durch Wahlkostenerstattung

Durch das Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 19. 7. 1966 ist eine neue Form der staatlichen Parteienfinanzierung in den Vordergrund getreten, nämlich die der Erstattung der notwendigen Wahlkampfkosten, die bisher kaum Beachtung fand und auch angesichts der bisher praktizierten staatlichen Finanzierung in Form laufender Zuschüsse aus Haushaltsmitteln, die durch das Bundesverfassungsgericht für verfassungswidrig erklärt wurde, für die Parteien entbehrlich war. In dieser Wahlkostenerstattung sehen die Parteien nunmehr die einzige Möglichkeit, in den Genuß staatlicher Finanzhilfen zu kommen. Zwar wurde der Vorschlag, die Kosten der Wahlkämpfe nach der erreichten Stimmenzahl zu erstatten, bereits im Jahre 1951 gemacht⁴⁹⁷⁾, jedoch fand er entsprechenden Anklang erst nach dem Spruch des Bundesverfassungsgerichts vom 19. 7. 1966.

a. Rechtfertigung der Wahlkostenerstattung

Das Bundesverfassungsgericht rechtfertigt die Wahlkostenerstattung mit der Begründung, daß es verfassungsrechtlich zulässig sei, den Parteien die notwendigen Kosten eines angemessenen Wahlkampfes zu erstatten⁴⁹⁸⁾. Die Parteien seien vornehmlich Wahlvorbereitungsorganisationen, ohne die die Parlamentswahlen, die den entscheidenden Akt der politischen Willensbildung in einer Demokratie darstellten, nicht durchgeführt werden könnten. Bei diesen Wahlen seien die Staatsbürger nur dann in der Lage, ihre Entscheidung sinnvoll zu treffen, wenn sich ihnen die Parteien mit Darstellung ihrer Programme präsentierten⁴⁹⁹⁾. Diese Tätigkeit der Parteien in Form ihrer Teilnahme an den Wahlen sei durch das Grundgesetz besonders hervorgehoben⁵⁰⁰⁾. Das Bundesverfassungsgericht stellt also auf die den Parteien von der Verfassung zugewiesenen Aufgaben ab und läßt eine staatliche Finanzierung speziell zur Erfüllung dieser Aufgaben verfassungsrechtlich gerechtfertigt erscheinen. Diese Ansicht ist in Anbetracht des vom Bundesverfassungsgericht entwickelten "Leitbilds" der politischen Partei durchaus folgerichtig⁵⁰¹⁾.

497) Schuster, SZ v. 14. 12. 51

498) BVerfG 19. 7. 66, S. 81

499) BVerfG 19. 7. 66, S. 82

500) BVerfG 19. 7. 66, S. 83

501) auch Menzel S. 597

Verdeutlicht wird die Richtigkeit dieser Ansicht durch die bereits dargestellte verfassungsrechtliche Stellung der Parteien⁵⁰²⁾. Geht man davon aus, daß die Parteien ihrem Wesen nach dem gesellschaftlichen Bereich angehören, ihnen aber, vergleichbar dem Institut des "Beliehenen" im Verwaltungsrecht, von der Verfassung öffentliche Aufgaben zugewiesen wurden, so liegt es nur in der Konsequenz dieser verfassungsrechtlichen Stellung, daß speziell für diese Aufgaben den Parteien öffentliche Mittel zur Verfügung gestellt werden⁵⁰³⁾. Dem widerspricht es auch nicht, daß das Bundesverfassungsgericht es für unzulässig hält, den Parteien öffentliche Mittel für Zwecke der "politischen Bildungsarbeit" zuzuwenden. Richtig ist, daß die "politische Bildungsarbeit" gleichfalls zum Bereich der den Parteien in Art. 21 Abs. 1 S. 1 GG zugewiesenen Aufgaben gehört⁵⁰⁴⁾, denn die Willensbildung des Volkes setzt Bildung voraus. Trotzdem lehnte das Bundesverfassungsgericht mit Recht eine unmittelbare staatliche Finanzierung für diesen Zweck ab, da die "politische Bildungsarbeit", wie sich das Verfassungsgericht bei der Beweisaufnahme zum Parteienfinanzierungsurteil überzeugte, zur allgemeinen Parteiarbeit nicht abgrenzbar sei⁵⁰⁵⁾. Allein dieser Grund der nicht durchführbaren Abgrenzung verbietet die unmittelbare staatliche Finanzierung hinsichtlich der politischen Bildungsarbeit. Dieser Gesichtspunkt des möglichen Mißbrauchs mit der Folge, daß die Zulässigkeit der staatlichen Zuschüsse für die politische Bildungsarbeit zur faktischen Zulässigkeit öffentlicher Finanzierung für die gesamte Parteitätigkeit geführt hätte, war für das Bundesverfassungsgericht der entscheidende⁵⁰⁶⁾. Daher kann auch die Kritik⁵⁰⁷⁾ nicht überzeugen, die damit argumentiert, daß es doch unlogisch sei, zwar die notwendigen Kosten eines angemessenen Wahlkampfes, nicht jedoch die Kosten der gleichfalls zu den Aufgaben der Parteien gehörenden politischen Bildungsarbeit zu erstatten. Es wird daher die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts auch nicht richtig interpretiert, wenn behauptet wird, daß für die "Richter in Karlsruhe" die politische

502) S. 9 ff., insbesondere S. 13 f.

503) Daher kann aus der Zulässigkeit der Wahlkostenerstattung nicht geschlossen werden (so aber Häberle S. 73), daß das BVerfG die Parteien einmal in den gesellschaftlichen Bereich, zum andern "im Vorfeld der Wahlen" in den staatlichen Bereich eingliedert.

504) Morstein Marx S. 873

505) BVerfG 19. 7. 66, S. 80 f.

506) so auch Menzel S. 597

507) so Häberle S. 67 f.; R. Z., Zeit v. 22. 7. 66

Willensbildung nur im Wahlkampf stattfindet⁵⁰⁸⁾ und die Parteien damit zu bloßen Wahlkampforganisationen degradiert würden⁵⁰⁹⁾.

b. Umfang der Wahlkostenerstattung

Das Bundesverfassungsgericht⁵¹⁰⁾ hat in seinem Urteil vom 19. 7. 1966 allgemeine Richtlinien gesetzt und Kriterien aufgestellt, an denen sich eine Wahlkostenerstattung orientieren muß, um dem Grundgesetz zu entsprechen. Dem Gesetzgeber wird es obliegen, diese allgemeinen Richtlinien zu konkretisieren.

aa. Begriff des Wahlkampfes

So führte das Bundesverfassungsgericht aus, daß die Kosten eines "angemessenen Wahlkampfes" erstattet werden können. Hierbei stellt sich die Frage, was überhaupt unter "Wahlkampf" zu verstehen ist. Einige Autoren sind der Ansicht, daß der Begriff des "Wahlkampfes" auch nicht klarer sei als der der "politischen Bildungsarbeit"⁵¹¹⁾ und daß die Grenze zwischen Wahlkampf-tätigkeit und sonstiger Mitwirkung bei der politischen Willensbildung kaum eindeutig zu ziehen sei⁵¹²⁾. Dieser Einwand der nicht möglichen Abgrenzbarkeit zwischen Wahlkampf und sonstiger Parteitätigkeit kann nicht überzeugen. Bereits das Bundesverfassungsgericht⁵¹³⁾ führte aus, daß der Wahlkampf sich durch eine zeitliche Nähe zu einer Wahl auszeichne und daher die Wahlkampfkosten von der Sache her bestimmbar seien. Die Parteien selbst haben vor dem Bundesverfassungsgericht ganz klare Angaben über ihre Wahlausgaben 1957, 1961 und 1965 gemacht⁵¹⁴⁾, diese Ausgaben also sehr wohl aussondern können. Auch in den von den Parteien herausgegebenen Veröffentlichungen über ihre Ausgaben⁵¹⁵⁾ werden eindeutige Abgrenzungen der Wahlkosten von den übrigen Ausgaben vorgenommen. Man wird den Parteien kaum unterstellen können, bei diesen Angaben willkürliche Grenzen ohne jede Berechtigung gezogen zu haben. Ebenso zeigen die in der Literatur erfolgten

508) Laufer S. 31 und 34 f.; R. Z., Zeit v. 22. 7. 66 509) Häberle S. 67

510) BVerfG 19. 7. 66, S. 84 ff.

511) so Jahn S. 21

512) so Augustus; Häberle S. 68; Sternberger, FAZ v. 23. 7. 66;

a. A. Laufer S. 35

513) BVerfG 19. 7. 66, S. 84

514) vgl. BVerfG 19. 7. 66, S. 42

515) z. B. die in den SPD-Jahrbüchern der Wahljahre veröffentlichten Wahlausgaben des SPD-Vorstandes oder die Veröffentlichung der FDP anlässlich ihres XVII. Bundesparteitages in Nürnberg (vgl. Rubin S. 32)

Untersuchungen über die Wahlausgaben der einzelnen Bundestagswahlen⁵¹⁶⁾, daß eine klare Abgrenzung dieser Ausgaben möglich ist. Schließlich können als Indiz hierfür auch die Bestimmungen einzelner ausländischer Staaten herangezogen werden, die eine Wahlausgabenbeschränkung vorschreiben, was nur praktisch durchführbar ist, wenn eine Abgrenzung vorgenommen werden kann.

Auch ist oft der Einwand zu hören, daß eine Partei permanent im Wahlkampf stehe, der bereits am Tage nach einer Wahl im Hinblick auf die nächste beginne. Hieran ist richtig, daß das Handeln einer Partei stets auf die nächste Wahlentscheidung ausgerichtet ist. Eine derartige allgemein ausgerichtete Zielsetzung kann jedoch noch nicht als Wahlkampf bezeichnet werden. Vielmehr muß als Wahlkampf in diesem eigentlichen Sinn die in zeitlichem Zusammenhang mit einer Wahl stehende, werbende Darstellung von Programm, Persönlichkeiten oder schlagwortartiger Zielsetzung einer Partei verstanden werden, die zu dem Zweck erfolgt, die Staatsbürger als Wähler der Partei zu gewinnen. Unter Hinweis auf Regelungen in Frankreich und England schlägt Mussgnug⁵¹⁷⁾ für die Bundesrepublik als Zeitraum eines Wahlkampfes etwa die letzten acht Wochen vor einer Wahl vor. Aus vergangenen Wahlkämpfen kann der Schluß gezogen werden, daß ein Wahlkampf frühestens sechs Monate vor einer Wahl langsam anläuft und an Intensität bis zur Wahl laufend zunimmt. Daher können höchstens die in diesen Zeitraum fallenden Aufwendungen als Wahlkampfkosten angesehen werden, wobei es dem Gesetzgeber obliegt, genaue zeitliche Grenzen zu setzen.

bb. Angemessenheit des Wahlkampfes

Auch die Frage, wann ein Wahlkampf "angemessen" ist, läßt sich ungefähr aus der Erfahrung vergangener Wahlkämpfe beantworten. Die eingangs angestellten Untersuchungen der Parteiausgaben⁵¹⁸⁾ haben gezeigt, daß die Wahlausgaben der Parteien von etwa 10 Mill. DM 1949 über rund 40 Mill. DM 1953, ungefähr 50 bis 55 Mill. DM 1957, annähernd 60 Mill. DM 1961 auf schließlich knapp 84 Mill. DM 1965 stiegen. Dabei wurde deutlich, daß die gewaltige Ausweitung des Wahlkampfes 1965 vor allem ihre Ursache in den laufenden staatlichen Zuschüssen hatte. Ein derartiger Wahlkampf, der nur deswegen einen solchen Umfang annahm, weil die Parteien in Anbetracht der

516) vgl. S. 17 ff.

517) Mussgnug S. 1688

518) vgl. S. 17 ff.

hohen Einnahmen aus Haushaltsmitteln genügend Geld hatten und sich so nicht zu bescheiden brauchten, kann nicht mehr als "angemessen" angesehen werden. So wird man sich in erster Linie hinsichtlich des Begriffs "Angemessenheit" an den Wahlen von 1957 und 1961 zu orientieren haben. Hiergegen kann keinesfalls eingewendet werden, infolge Geldmangels seien diese Wahlkämpfe nicht einmal bis zur Grenze des "Angemessenen" geführt worden, denn 1957 waren die Spenden an politische Parteien noch steuerlich abzugsfähig und dadurch die Parteien infolge hoher Spendeneinnahmen in keiner schlechten finanziellen Situation. Im Jahre 1961 beliefen sich die staatlichen Zuschüsse zwar nur auf 5 Mill. DM, jedoch stand die Erhöhung auf 20 Mill. DM für das Jahr 1962 unmittelbar bevor, so daß die Parteien im Hinblick auf diese Erhöhung in der Lage gewesen wären, Kredite aufzunehmen, um so den Wahlkampf nicht aus Geldmangel einschränken zu müssen.

Man wird daher die Wahlkämpfe von 1957 und 1961 als angemessen betrachten dürfen. Legt man die Wahlausgaben 1961 von knapp 60 Mill. DM zugrunde und sieht diese Summe im Verhältnis zu den 37,4 Mill. Staatsbürgern, die 1961 wahlberechtigt waren⁵¹⁹⁾, so müssen Wahlkosten von ungefähr 1,60 DM für jeden Wahlberechtigten als "angemessen" erachtet werden. Zu einem etwas niedrigeren Ergebnis gelangt Mussgnug⁵²⁰⁾, indem er von der von den Parteien vereinbarten Höchstsumme des Wahlkostenbegrenzungsabkommens 1965 mit 49 Mill. DM für die CDU, CSU, SPD und FDP ausgeht.

Der neue interfraktionelle Entwurf zu einem Parteiengesetz sieht einen Wahlkostenerstattungsbetrag von DM 2,50 DM pro Wahlberechtigten vor⁵²¹⁾, was bei einer gegenwärtigen Wahlberechtigtenzahl von 38,5 Mill. eine insgesamt zu erstattende Summe von etwa 96 Mill. DM ausmacht. Eine Wahlkostenerstattung in dieser Höhe wird in der Presse⁵²²⁾ mit der Begründung für zulässig gehalten, daß sich ein derartiger Erstattungsbetrag im Rahmen der Wahlausgaben des Jahres 1965 bewege, die schon deswegen nicht über den angemessenen Wahlkosten liegen könnten, weil sie sich in den Größenordnungen des zwischen den Parteien vereinbarten Wahlkostenbegrenzungsabkommens gehalten hätten, dessen Ausgabengrenzen ja schließlich nicht zu hoch bemessen worden wären. Diese Ansicht überzeugt schon deshalb nicht, weil nach dem Wahlkostenbegrenzungsabkommen die SPD, CDU

519) BT-Handbuch, 4. Wahlperiode, S. 174

520) Mussgnug S. 1690

521) Schueler; "Die Parteien lassen ihre Kassen prüfen", Die Welt v. 11. 10. 66, S. 3; "Parteiengesetz eingebracht", SZ v. 2. 2. 67, S. 2

522) so Schueler

und FDP nicht mehr als 15 Mill. DM und die CSU nicht mehr als 4 Mill. DM ausgeben sollten⁵²³⁾, das Abkommen also für diese vier Parteien eine Ausgabengrenze von 49 Mill. DM beinhaltete, die mit 84 Mill. DM weit überschritten wurde. Darüber hinaus übertrifft der im Gesetzentwurf zur Erstattung vorgesehene Betrag von rund 96 Mill. DM noch die bereits über dem "Angemessenen" liegenden Wahlausgaben des Jahres 1965 von 84 Mill. DM. Daher muß angenommen werden, daß die im interfraktionellen Gesetzesentwurf beabsichtigte Erstattung sich nicht mehr in den Grenzen bewegt, die das Bundesverfassungsgericht abgesteckt hat und innerhalb deren eine Wahlkostenerstattung verfassungsrechtlich zulässig ist. Bei einer Orientierung an den Wahlausgaben vor allem von 1961 muß davon ausgegangen werden, daß eine Wahlkostenerstattung von 1,60 DM für jeden Wahlberechtigten den Anforderungen eines "angemessenen Wahlkampfs" entspricht. Ein "angemessener Wahlkampf" beschränkt sich sachlich nicht darauf, lediglich das Parteiprogramm darzustellen und zu erläutern, sondern hierzu gehören auch Wahlplakate mit schlagwortartiger Propaganda. Dies folgt aus dem Zweck der Wahlwerbung, die in erster Linie dem Gelegenheits- und Zufallswähler gewidmet ist⁵²⁴⁾. Man kann annehmen, daß der weitaus größte Teil der Wähler in seiner Entscheidung bereits vor dem Einsetzen der Wahlpropaganda festliegt. Einen motivierenden Einfluß haben die Wahlaktionen auf diesen Teil der Wähler daher nicht⁵²⁵⁾. Will man aber den Zufallswähler mit der Wahlwerbung erreichen, so kann es nicht genügen, Programme zu verkünden, da sich in dieser Wählerschicht ein großer Teil politisch uninteressierter Wähler befindet, der am ehesten mit dieser "Schlagwortwerbung" ansprechbar ist. Daher muß zu einem "angemessenen Wahlkampf" auch diese Art der Wahlkampfführung gehören.

cc. Notwendigkeit der Kosten

Das Bundesverfassungsgericht führte in seinem Parteienfinanzierungsurteil weiter aus⁵²⁶⁾, daß lediglich die notwendigen Kosten ersetzt werden können. Daraus folgt, daß die üblicherweise unentgeltlich erbrachten Dienst- und Sachleistungen bei der Erstattung nicht berücksichtigt werden dürfen. Das trifft für die Parteireden, für die unentgeltliche Verteilung von Handzetteln durch Parteimitglieder oder andere freiwillige Hilfsdienste zu. Es sind nur

523) nach Archiv der Gegenwart, 1965/11633B

524) Treue, Parteien S. 98

525) auch Eberlein S. 247

526) BVerfG 19.7.66, S. 81

die Kosten für eine Partei notwendig, die mangels freiwilliger Helfer von der Partei unbedingt getragen werden müssen. Daher wird die Tatsache, daß Parteimitglieder Dienste für die Partei erbringen, als Indiz dafür angesehen werden müssen, daß es sich nicht um notwendige Kosten handelt, da derartige Leistungen üblicherweise unentgeltlich erbracht werden. Ausnahmen von einem solchen Grundsatz können dann zulässig sein, wenn ein Parteimitglied von Berufs wegen eine Leistung im Rahmen eines ordnungsgemäßen Dienst- oder Werkvertrages für seine Partei erbringt.

dd. Bloße Erstattung der Wahlkosten

Der Begriff der "Erstattung" setzt voraus, daß die Kosten bereits entstanden sind. Es muß sich also um tatsächlich einer Partei anläßlich einer Wahl entstandene Kosten handeln⁵²⁷⁾. Diese effektiv entstandenen Wahlkosten bilden also eine Obergrenze für die Erstattung, die selbst dann nicht überschritten werden darf, wenn der Partei auf Grund ihres Abschneidens bei der Wahl an sich ein höherer Anspruch zustände.

Zum andern folgt aus dem Erstattungsbegriff, daß die staatlichen Zuschüsse nachträglich, also nach Entstehen der Wahlkosten, einsetzen müssen. Vorauszahlungen haben daher in diesem Finanzierungsmodell auszuscheiden⁵²⁸⁾. Aus diesem Grund bestehen auch gegen die im interfraktionellen Parteiengesetzentwurf vorgesehene Regelung einer Ratenzahlung Bedenken. Nach dem Entwurf sollen im zweiten Jahr einer Wahlperiode 10 v. H., im dritten Jahr 15 v. H., im Wahljahr 35 v. H. und der Rest unmittelbar nach der Wahl gezahlt werden. Solche Abschlagszahlungen werden in der Presse⁵²⁹⁾ mit dem Hinweis zu rechtfertigen versucht, daß auch die Wahlkosten in erheblichem Maße vor einer Wahl entstanden. Eine derartige Ansicht könnte aber nur dann richtig sein, wenn man unter Wahlkampf die allgemeine politische Zielsetzung einer Partei, die sich naturgemäß auf die nächsten Wahlen ausrichtet, verstehen wollte. Für das Finanzierungsmodell der Wahlkostenerstattung muß jedoch, wie bereits dargelegt, vom engeren Begriff des Wahlkampfes ausgegangen werden, nämlich von der in zeitlichem und sachlichem Zusammenhang mit einer Wahl stehenden Wahlauseinandersetzung der Parteien. Derartige Ausgaben fallen aber frühestens im Wahljahr an, so daß eine Ratenzahlung im zweiten und dritten Jahr einer Wahlperiode auf jeden Fall auszuscheiden hat. Eine außerhalb der zeitlichen Grenze gewährte Zahlung könnte höchstens

527) BVerfG 19. 7. 66, S. 85; ebenso Mussgnug S. 1690

528) ebenso Mussgnug S. 1688

529) so Schueler

dazu verleiten, die für die Wahl zweckgebundenen Gelder zweckentfremdet zu verbrauchen.

Aber selbst eine Ratenzahlung im Wahljahr unmittelbar vor der Wahl, also während der Wahlkampfzeit, ist aus zwei Gründen nicht unbedenklich. Einmal kann vor einer Wahl, zumindest bei kleinen Parteien, nicht mit letzter Sicherheit gesagt werden, ob sie sich nach dem Wahlergebnis überhaupt im Kreis der anspruchsberechtigten Parteien befinden werden. Zum andern kann im voraus nicht die Höhe exakt festgelegt werden, in der den Parteien nach dem Wahlergebnis Erstattungsbeträge zustehen.

Auf der anderen Seite besteht aber ein berechtigtes Interesse der Parteien, die während des Wahlkampfes bereits entstandenen Kosten möglichst frühzeitig erstattet zu erhalten, um sie nicht als Schulden bis nach den Wahlen mit sich herumtragen zu müssen. Aus diesem Grund wird man es trotz der beiden genannten Bedenken für zulässig halten dürfen, den Parteien während der Wahlkampfzeit bereits entstandene Ausgaben bis zu einem Höchstbetrag zu erstatten, der es sicherstellen müßte, daß der nach den Wahlen festzulegende, endgültige Erstattungsbetrag nicht überschritten werden kann⁵³⁰⁾. Dabei wäre daran zu denken, als vorläufigen Höchstbetrag etwa die Hälfte der Summe festzulegen, die die jeweilige Partei erhielte, ginge man fiktiv von der Stimmzahl der letzten Wahl aus. Es kann kaum angenommen werden, daß eine Partei von einer Wahl zur anderen mehr als die Hälfte ihrer Stimmen verliert. Für Parteien, die nach der Wahl nicht mehr in den Kreis der anspruchsberechtigten Parteien fallen, müßte eine Rückzahlungspflicht festgesetzt werden. Eine solche Regelung sieht auch der interfraktionale Entwurf vor.

ee. Verteilung der Erstattungsbeträge

Die Verteilung der staatlichen Erstattungsbeträge muß sich am Grundsatz der Chancengleichheit orientieren, der streng formal zu verstehen ist⁵³¹⁾. Bei Anwendung dieses Grundsatzes ergibt sich der Kreis der berechtigten Parteien. Da es sich um eine Wahlkostenerstattung handelt, ist es klar, daß nur die Parteien beteiligt werden, die auch an der Wahl teilgenommen und entsprechende Wahlkosten haben. Andererseits müssen aber grundsätzlich

530) Mussgnug, S. 1691, hält Zahlungen während der Wahlkampfzeit ausnahmsweise dann für zulässig, wenn sichergestellt ist, daß die Gelder zum Wahlkampf verwendet werden.

531) Vgl. S. 48 ff.

alle an der Wahl beteiligten Parteien berücksichtigt werden⁵³²⁾. Das gebietet der Grundsatz einer formal möglichst gleichen Behandlung aller Parteien. Die Berücksichtigung lediglich der im Parlament vertretenen Parteien wäre ein Verstoß gegen die Chancengleichheit. Es kommen hierbei die gleichen Gründe zum Tragen, die bereits beim Finanzierungsmodell der laufenden Zuschüsse aus Haushaltsmitteln die ausschließliche Begünstigung der im Parlament vertretenen Parteien als verfassungswidrig erscheinen ließen. So hat auch das Bundesverfassungsgericht⁵³³⁾ ausgeführt, daß die Wahlkostenerstattung nicht vom Überspringen der Sperrklausel abhängig gemacht werden dürfe. Da aber das erforderliche Unterschriftenquorum als Wahlzulassungsvoraussetzung nicht ausreiche, einen Mißbrauch von kleineren Parteien, die sich nur wegen der Wahlkostenerstattung überhaupt an der Wahl beteiligen, zu verhindern, sei es gerechtfertigt, einen Mindestanteil an Stimmen festzulegen, der allerdings erheblich unter der 5 v. H. -Grenze liegen müsse und an dessen Erreichung die Kostenerstattung geknüpft werden könne⁵³⁴⁾. Dem muß zugestimmt werden, denn die Möglichkeit des Mißbrauchs rechtfertigt es, von der formalen Gleichbehandlung abzugehen und die des Mißbrauchs verdächtigen Parteien von der Kostenerstattung auszuschließen. Sucht man diese Grenze, bei deren Erreichen die Parteien Wahlkosten erstattet erhalten, muß man sich den Zweck der Grenzziehung, nämlich den Mißbrauch des Finanzierungsmodells durch die kleinsten Parteien zu verhindern, vor Augen führen. Man wird sagen dürfen, daß Parteien, die bei einer Wahl etwa 2 bis 2,5 v. H. der Stimmen erhalten haben, die Ernsthaftigkeit ihres Wahlvorschlags unterstrichen und sich nicht lediglich wegen der Kostenerstattung an der Wahl beteiligt haben⁵³⁵⁾. Die im interfraktionellen Parteiengesetzentwurf vorgesehene Regelung, daß die Parteien, die bei einer Wahl keine 2,5 v. H. der Stimmen erhalten⁵³⁶⁾, von der Wahlkostenerstattung ausgeschlossen werden, dürfte damit rechtlich zulässig sein.

Hinsichtlich der Höhe des jeweils einer Partei zustehenden Wahlkostensatzes hielt das Bundesverfassungsgericht⁵³⁷⁾ eine Differenzierung nach der Bedeutung der Parteien gleichfalls für zulässig. Eine Abkehr von dem Grundsatz der formalen Gleichbehandlung sei deswegen gerechtfertigt, weil die Aufwendigkeit der Werbung in einem gewissen Verhältnis zu Größe und

532) BVerfG 19. 7. 66, S. 87

533) BVerfG 19. 7. 66, S. 88

534) BVerfG 19. 7. 66, S. 88 f.

535) Auch Mussgnug, S. 1691, hält eine Stimmenzahl von 2,5 v. H. als Mißbrauchsgrenze für angemessen.

536) vgl. Dreher, SZ v. 11. 2. 67

537) BVerfG 19. 7. 66, S. 89

und politischem Gewicht der Parteien stehe. Würde durch Erstattung eines jeweils gleichen Betrages jede Partei in die Lage versetzt, den gleichen materiellen Aufwand treiben zu können, würde die vom Staat vorgefundene Wettbewerbslage unter den Parteien verfälscht⁵³⁸⁾. Eine derartige Begründung ist überzeugend, denn es würde in der Tat der Willensbildungsprozeß, der im alles entscheidenden Wahlakt gipfelt, verfälscht, wären alle Parteien infolge eines später zu erwartenden gleich hohen Erstattungsbetrages in der Lage, eine im Ausmaß ungefähr gleiche Wahlwerbung zu treiben. Nur durch die unterschiedliche Werbemöglichkeit der Parteien ist der Bürger dazu fähig, die Parteien in ihrer unterschiedlichen Bedeutung richtig zu erkennen. Daher ist die ungleiche Bemessung der Wahlkostenerstattung als Ausnahme vom Grundsatz der formal gleichen Behandlung als gerechtfertigt anzusehen.

Das Bundesverfassungsgericht schlägt als Verteilungsmaßstab für den Erstattungsbetrag an die einzelnen Parteien vor⁵³⁹⁾, von dem Verhältnis auszugehen, in dem die Aufwendungen der Parteien in der Vergangenheit zueinander standen. Insoweit kann aber der Ansicht des Gerichts nicht gefolgt werden, da das Verhältnis der bisherigen Wahlaufwendungen der einzelnen Parteien zueinander nicht als Kriterium für die jetzige Bedeutung einer Partei angesehen werden kann. Vielmehr besteht bei einer Wahlkostenerstattung, die ja unmittelbar nach einer Wahl erfolgt, die Möglichkeit, die derzeitige Bedeutung einer Partei am Wahlergebnis abzulesen. Gerade bei einem derartigen Finanzierungsmodell muß sich die Kostenerstattung am Wahlergebnis orientieren.

Zusammenfassend kann für das Finanzierungsmodell der Wahlkostenerstattung festgestellt werden, daß die Kosten eines "angemessenen Wahlkampfes" erstattet werden können, die etwa bei 1,60 DM für jeden Wahlberechtigten liegen dürften. Die Verteilung der Gelder muß sich nach der Bedeutung der Parteien bemessen, die im Wahlergebnis ihren Ausdruck findet. Dabei müssen alle Parteien berücksichtigt werden, die an der Wahl teilgenommen und ungefähr 2 bis 2,5 v. H. der gültigen Stimmen erhalten haben. Begriffliche Voraussetzung einer Erstattung ist, daß die Ausgaben auch tatsächlich erfolgt sind. Daher haben Ratenzahlungen außerhalb der eigentlichen Wahlkampfzeit bei diesem Finanzierungsmodell auszuschneiden.

538) BVerfG 19. 7. 66, S. 89 f.

539) BVerfG 19. 7. 66, S. 90

c. Verfassungsrechtliche Zulässigkeit

Da das Bundesverfassungsgericht in seinem Parteienfinanzierungsurteil vom 19. 7. 1966 die Wahlkostenerstattung gewissermaßen vorschlug, darf angenommen werden, daß das Gericht dieses Finanzierungsmodell auch für verfassungsrechtlich zulässig hält. Von verschiedener Seite war jedoch zu hören, daß die verfassungsrechtlichen Bedenken, die bereits gegen die Finanzierung in Form laufender Staatszuschüsse aus Haushaltsmitteln bestanden, ebenso gegen die Wahlkostenerstattung sprächen⁵⁴⁰⁾. Eine derartige Ansicht kann aber nicht geteilt werden.

aa. Keine Status-quo-Regelung

Einmal kann in der Wahlkostenerstattung keine Verletzung des Verbots, den Status quo einzuzementieren, gesehen werden⁵⁴¹⁾. Bei diesem Finanzierungsmodell werden einer Partei lediglich bereits entstandene Wahlausgaben erstattet. Sie wird höchstens in die finanzielle Lage versetzt, in der sie sich schon zu Beginn des Wahlkampfes befand. Das Modell der Wahlkostenerstattung kann allenfalls die bei Anlaufen des Wahlkampfes bestehende finanzielle Situation einer Partei wiederherstellen. Es ist nicht geeignet, die Finanzlage über das Maß hinaus zu verbessern, in der sich die Partei ohne jede Wahlkampf-führung ohnehin befände. Damit werden aber keiner Partei durch die Geldzuwendungen zusätzliche Chancen eingeräumt, in Zukunft eine gesteigerte Wahlpropaganda entfalten zu können, durch die den neuen Parteien jede Möglichkeit künftiger politischer Einflußnahme genommen würde. Es werden lediglich die finanziellen Nachteile ausgeglichen, die durch die Wahlkampf-führung entstehen.

bb. Keine staatliche Einflußnahme auf den Prozeß der politischen Willensbildung

Auch hat die Wahlkostenerstattung nicht zur Folge, daß die organisierte Staatlichkeit auf die Parteien und damit auf den politischen Willensbildungsprozeß einwirken kann. Bei der verfassungswidrigen Finanzierung in Form laufender Staatszuschüsse bestand die Möglichkeit staatlicher Einflußnahme gerade darin, daß eine Partei sich an die laufenden Beträge gewöhnt, ihren Parteiapparat entsprechend aufbaut und so durch plötzliches Unterbleiben der Zahlungen in finanzielle Schwierigkeiten gerät. Die Befugnis, die

540) so der CSU-Vorsitzende Strauß in einem Interview in: Die Welt am Sonntag v. 24. 7. 1966, S. 3

541) a. A. R. Z., Zeit v. 22. 7. 66

Staatszuschüsse von heute auf morgen einzustellen, verschaffte dem über die Zuwendungen zu befindenden Staatsorgan, nämlich dem Parlament, eine Einwirkungsmöglichkeit auf die Parteien.

Eine derartige Gefahr ist bei der Wahlkostenerstattung nicht gegeben. Besteht nämlich das Modell der Wahlkostenerstattung, und nur unter dieser Voraussetzung kann eine Partei auf die Erstattung ihrer Wahlausgaben vertrauen, dann weiß sie bereits zu Beginn eines Wahlkampfes, unter welchen Voraussetzungen und in welcher Höhe bei Erreichung einer bestimmten Anzahl von Wählerstimmen die Wahlkosten erstattet werden. Dem Staat ist es bei der Wahlkostenerstattung verwehrt, nach der Wahl und nachdem die Parteien im Vertrauen auf die Erstattung Wahlausgaben getätigt haben von der Erstattung abzusehen, da die rückwirkende Beseitigung einer Vergünstigung als unzulässig betrachtet werden müßte. Daher kann bei der Wahlkostenerstattung keine Einwirkungsmöglichkeit des Staates auf die Parteien und damit auf die politische Willensbildung festgestellt werden.

cc. Keine Verletzung der innerparteilichen Demokratie

Ebenso kann in der Wahlkostenerstattung keine Verletzung der innerparteilichen Demokratie gesehen werden. Durch dieses Finanzierungsmodell wird auch innerhalb einer Partei lediglich die finanzielle Situation wiederhergestellt, wie sie bereits zu Beginn des Wahlkampfes bestand. Die Wahlkostenerstattung vergrößert nicht etwa die finanzielle Verfügungsbefugnis der Parteispitze, sondern die Erstattungsbeträge werden der Partei zur jeweiligen Verfügung der Parteigliederung, die die entsprechenden Wahlausgaben hatte, gewährt. Die Kostenerstattung verändert die Verfügungsbefugnis über die erstatteten Gelder innerhalb der Partei auf keinen Fall gegenüber der vorher bestandenen Verfügungsmacht. Damit kann aber das Modell der Wahlkostenerstattung auch nicht kausal sein für eine vermehrte Einflußnahme der Parteiführung auf den Prozeß der innerparteilichen Willensbildung. Eine Verletzung des Grundsatzes der innerparteilichen Demokratie kann daher nicht festgestellt werden.

Aus diesen Gründen muß das Finanzierungsmodell der Wahlkostenerstattung in der dargelegten Ausgestaltung für verfassungsrechtlich zulässig angesehen werden.

d. Tatsächliche Beurteilung

Gegen das verfassungsrechtlich zulässige Finanzierungsmodell der Wahlkostenerstattung werden zahlreiche Bedenken tatsächlicher Art vorgebracht,

die sich bei genauer Betrachtung allerdings zum Teil als nur scheinbare Nachteile erweisen.

aa. Ausweitung des Wahlkampfes

Einmal wird gegen die Wahlkostenerstattung eingewendet⁵⁴²⁾, daß eine derartige Finanzierungsart den Umfang des Wahlkampfes nur noch erweitern und zu einer "massenpsychologischen Wahlwerbung" führen werde. Ausgerechnet diese Massenwerbung werde vom Bundesverfassungsgericht für förderungswürdig anerkannt. Eine ähnliche Ansicht äußert Sternberger⁵⁴³⁾ mit seiner Vermutung, daß die Summe der Erstattungsbeträge sich kaum wesentlich von dem unterscheiden würde, was die Parteien bis zum Verfassungsurteil vom 19. 7. 1966 aus der Staatskasse erhielten. Hierbei wird jedoch verkannt, daß lediglich "angemessene" Wahlkampfkosten ersetzt werden und nur eine "Erstattung" für tatsächlich im Wahlkampf ausgegebene Mittel erfolgt, die dazu noch einer Höchstgrenze nach der jeweiligen Bedeutung der Partei unterliegen. Die Nichtbeachtung dieser Kriterien, die bei einer uferlosen "Wahlkostenerstattung" gegeben wäre, hat die Verfassungswidrigkeit der Finanzierung zur Folge. Tatsächlich dürfte bei richtiger Anwendung der vom Bundesverfassungsgericht dargelegten Maßstäbe die Wahlkostenerstattung keinesfalls zu einer Erhöhung der Wahlausgaben führen. Gegenüber den Wahlausgaben 1965, die infolge der laufenden Staatszuschüsse gegenüber 1961 stark anstiegen, darf sogar mit einer Verminderung der Wahlkosten gerechnet werden. Die gleiche Ansicht vertritt Eschenburg⁵⁴⁴⁾, der den Vorteil der Wahlkostenerstattung darin sieht, daß der Wahlkampf infolge der durch das Bundesverfassungsgericht gesetzten Grenzen für die Wahlkostenerstattung etwas eingeschränkt werde.

bb. Bildung von Splitterparteien

Weiter wird gegen die Wahlkostenerstattung geltend gemacht⁵⁴⁵⁾, daß durch die Berücksichtigung auch der nicht ins Parlament gelangten Parteien ein nicht wünschenswerter Anreiz zur Bildung von Splitterparteien geschaffen werde.

542) so Zundel, Zeit v. 29. 7. 66

543) Sternberger, FAZ v. 23. 7. 66

544) Eschenburg, Zeit v. 19. 8. 66

545) so der CSU-Vorsitzende Strauß, der FDP-Vorsitzende Mende und das geschäftsführende Präsidiumsmitglied der CDU Heck in einem Interview in: Die Welt am Sonntag v. 24. 7. 1966, S. 3

Es muß jedoch stark bezweifelt werden, daß mit der Wahlkostenerstattung ein derartiger Anreiz verbunden ist. Einmal kann nach der Vorstellung des Bundesverfassungsgerichts eine Grenze, allerdings erheblich unter 5 v. H. der gültigen Stimmen, vorgesehen werden, deren Erreichung für die Beteiligung an der Kostenerstattung zur Voraussetzung gemacht wird, um gerade einen etwaigen Mißbrauch zu verhindern. Hinzu kommt, daß es sich bei diesem Finanzierungsmodell um eine Erstattung handelt. Folglich kann jede Partei höchstens soviel erhalten, wie sie auch tatsächlich ausgegeben hat. Die Wahlkostenerstattung ist also nicht geeignet, zusätzliche finanzielle Mittel einzunehmen, die allein eine Parteigründung aus finanziellen Motiven lohnend erscheinen lassen. Daß aber ein Anreiz zur Bildung von Splitterparteien darin liegen soll, nur öffentliche Gelder "umzusetzen", ohne selbst etwas zu verdienen, ist nicht ersichtlich, zumal für Splitterparteien stets die Gefahr besteht, unterhalb der "Mißbrauchsgrenze" zu bleiben und überhaupt nichts erstattet zu erhalten.

cc. Auswirkungen auf die Parteien

Die Wahlkostenerstattung muß insoweit als günstig angesehen werden, als die Parteien zur Führung ihrer Wahlkämpfe, die am meisten Geld erfordern, nicht mehr spendenabhängig sind⁵⁴⁶⁾ und dadurch auch leichter etwaigen Beeinflussungsversuchen widerstehen können. Dies ist zweifellos ein Vorteil gegenüber einem vollständigen Verzicht auf jede staatliche Finanzierung.

Als Nachteil ist jedoch die bloße Beschränkung auf eine Wahlkostenerstattung für die Parteien zu werten, die infolge ihrer Struktur nicht in der Lage sind, aus Eigenmitteln die laufenden Ausgaben, wie Unterhalt des Parteiapparates und laufende Agitation, zu bestreiten. Diese Parteien können sich nunmehr gezwungen sehen, um Spenden zum Unterhalt des Parteiapparats zu bitten. Insoweit kann wieder eine Spendenabhängigkeit eintreten, die gerade durch die staatliche Finanzierung vermieden werden sollte. Eine derartige Gefahr besteht kaum für die SPD, die allein in der Lage ist, ihre laufenden Ausgaben ungefähr aus eigenen Mitteln zu finanzieren. Für die CDU, CSU und FDP ist aber die Gefährdung, in Spendenabhängigkeit zu geraten, durchaus vorhanden. Allerdings könnte die Beschränkung auf eine Wahlkostenerstattung dann zu einem Vorteil auch für die bürgerlichen Parteien werden, wenn diese Parteien die Konsequenz zögen, ihre Parteienstruktur mehr zum Typ der Mitgliederpartei hin zu ändern, die Tätigkeit auf unterster Parteiebene zu intensivieren und sich so um eine Verbreiterung der Mitgliederbasis zu bemühen,

⁵⁴⁶⁾ Eschenburg, Zeit v. 19.8.66

um zumindest auf längere Sicht die laufenden Ausgaben aus Eigenmitteln finanzieren zu können.

Ein weiterer Nachteil ist in der Beschränkung auf die bloße Wahlkostenerstattung darin zu sehen, daß die Parteien in Anbetracht ihrer Finanzknappheit nach Umwegen suchen werden und dadurch die Parteienfinanzierung unehrlicher und damit auch unübersichtlicher wird. Eine Umgehung dergestalt, daß die Fraktionsmittel so stark erhöht werden, daß damit Gelder an die Parteien abgeführt werden können, besteht kaum, da die staatlichen Zuschüsse an die Fraktionen zweckgebunden sind und für die Tätigkeit dieser "organischen Gliederungen eines Staatsorgans" ausgegeben werden müssen⁵⁴⁷⁾.

Im übrigen reichen die Fraktionsmittel zur Zeit kaum für die zweckgebundene Arbeit aus⁵⁴⁸⁾, so daß zur Umgehung eine Erhöhung um ein Vielfaches erfolgen müßte, was bereits Verdacht erregen würde.

Eine echte Umgehungsmöglichkeit besteht jedoch darin, daß die laufende Agitationstätigkeit einer sich in der Regierung befindlichen Partei dadurch ersetzt wird, daß die Regierungen sowohl in den Ländern als auch im Bund unter der Bezeichnung "politischer Aufklärungsarbeit" Werbung zugunsten der jeweiligen Regierungsparteien betreiben. Derartige Möglichkeiten bestehen bis hinein in die Kommunen. Bereits in der Vergangenheit geriet die eine oder andere Regierungsaktion, die aus globalen Fonds finanziert wurde, in den Verdacht, eine Werbung für die Regierungspartei bzw. Regierungsparteien darzustellen⁵⁴⁹⁾. Solche Aktionen könnten als Ersatz für laufende Agitation der Parteien noch zunehmen. Zwar ist einzuräumen, daß eine Notwendigkeit für öffentliche Aufklärung durch die Regierung besteht, jedoch werden manchmal die Grenzen zur reinen Werbung überschritten.

dd. Wirkungen auf das Volk

Auch hinsichtlich ihrer Auswirkungen auf das Volk muß die Wahlkostenerstattung negativ beurteilt werden. Es ist zu befürchten, daß sich der schon bestehende Antiparteienaffekt noch dadurch verstärkt, daß der Staatsbürger den Eindruck vermittelt erhält, daß die für ihn sichtbare und in seinen Augen oft unnütze Massenwerbung durch seine Steuergroschen mitfinanziert wird. Eine derartige Auswirkung wurde bereits mit Einführung der Staatsfinanzierung in Form laufender Zuschüsse befürchtet, was jedoch

547) auch Eschenburg, Zeit v. 19.8.66

548) Menzel S. 602; Zundel, Zeit v. 29.7.66

549) hierzu insbesondere Eschenburg, Zeit v. 27.8.65

nicht eintraf, wie die laufend zwischen 1959 und 1966 gestiegenen Mitgliederzahlen beweisen. Dabei ist jedoch zu berücksichtigen, daß die bisherigen Staatszuschüsse an die Parteien in ihren Auswirkungen zum großem Teil unsichtbar blieben. Mit einer andern Reaktion der Bürger muß aber dann gerechnet werden, wenn die staatliche Finanzierung in Form der Wahlkostenerstattung in ihrer Wirkung für jedermann sichtbar wird.

Alles in allem darf das Modell der Wahlkostenerstattung, soweit es sich in den dargelegten Grenzen hält, als ein rechtlich zulässiges und auch praktikables Finanzierungsinstitut betrachtet werden. Es ist jedoch mit Nachteilen tatsächlicher Art verbunden, die vor allem darin liegen, daß die Staatszuschüsse auf die bloße Wahlkostenerstattung beschränkt sind. Daher muß die Wahlkostenerstattung gegenüber jeglichem Verzicht auf Staatszuschüsse günstiger, gegenüber einer umfassenderen, verfassungsrechtlich zulässigen Staatsfinanzierung jedoch ungünstiger beurteilt werden.

4. Staatsfinanzierung durch Bürgerbeitrag

Als weitere Form einer staatlichen Parteienfinanzierung ist an den sogenannten Bürgerbeitrag zu denken. Dabei handelt es sich darum, dem einzelnen wahlberechtigten Staatsbürger bestimmen zu lassen, welcher Partei der auf ihn entfallende Anteil des Staatszuschusses zukommen soll. Für jeden Wahlberechtigten wird von Staats wegen ein bestimmter kleiner Betrag festgesetzt, der an die Parteien weitergegeben werden kann.

a. Ausgestaltung des Modells

Das Finanzierungsmodell des Bürgerbeitrags ist theoretisch in verschiedener Ausgestaltung denkbar.

- (1) Einmal können den Parteien Wertmarken zur Verfügung gestellt werden, die diese an die einzelnen Staatsbürger zum Nennbetrag zu verkaufen versuchen. Jeder wahlberechtigte Bürger kann dann für sich und seine Ehefrau je eine Wertmarke, die er von den Parteien erworben hat, seiner Steuererklärung bzw. seiner Steuerkarte beim Lohnsteuerjahresausgleich beifügen und erhält dann den geleisteten Betrag zurückerstattet⁵⁵⁰⁾. Für die nicht steuerpflichtigen, aber wahlberechtigten Bürger müßte eine Erstattungsmöglichkeit geschaffen werden, indem sie bei einer staatlichen

550) hierzu Bericht S. 214, in der Ausgestaltung der ersten Variante; Eschenburg, Parteifinanzierung S. 40 f.; Plate S. 114 f.

Stelle ihre Wertmarken einreichen könnten.

In dieser Ausgestaltung dürfte der Bürgerbeitrag jedoch nicht praktikabel sein. So wäre hierfür ein erheblicher Verwaltungsaufwand notwendig. Einmal müßte der große Teil der Lohnsteuerpflichtigen, der bisher keinen Lohnsteuerjahresausgleich beantragt hatte, nunmehr aber seinen Bürgerbeitrag leisten wollte, den Weg zum Finanzamt suchen. Zum andern müßte das Finanzamt, sollte es auch für die Nichtsteuerpflichtigen als Erstattungsstelle dienen, gleichfalls diese Nichtsteuerpflichtigen erfassen. Dies alles hätte eine gewaltige Aufblähung der Finanzverwaltung zur Folge. Bedenkt man, daß es sich bei jeder Wertmarke nur um einen verhältnismäßig geringen Betrag von etwa einer bis zwei Mark handelt, so ist der Aufwand gegenüber dem erreichten Zweck recht erheblich.

Auch muß der praktische Erfolg bezweifelt werden. Bei der Größenordnung des Bürgerbeitrags von einer oder zwei Mark für jeden Wahlberechtigten ist kaum damit zu rechnen, daß sowohl die Nichtsteuerpflichtigen als auch die Lohnsteuerpflichtigen, die an sich keinen Lohnsteuerjahresausgleich stellen, nur wegen dieses geringen Betrages das komplizierte Erstattungsverfahren wählen werden. Vielmehr dürfte diese Bevölkerungsgruppe auch weiterhin auf die finanzielle Unterstützung einer Partei, auch wenn sie im Endeffekt die Leistung nicht selbst zu tragen braucht, verzichten.

(2) Die zweite Form der Ausgestaltung ist die der sogenannten Parteisteuer.⁵⁵¹⁾ Ein solcher Pflichtbeitrag wird neuerdings empfohlen. Bei einer Parteisteuer müßte, ähnlich dem Modell der Kirchensteuer, auf der Lohnsteuerkarte bzw. bei der Einkommensteuererklärung vermerkt sein, an welche Partei der Steuerpflichtige seinen Anteil abgeführt haben will, wobei bei fehlender Angabe der Betrag an die Staatskasse fällt. Den Nichtsteuerpflichtigen müßte ein entsprechender Betrag von Staats wegen zur Verfügung gestellt werden. Gegen dieses Modell bestehen erhebliche Bedenken aus der fehlenden Geheimhaltung der politischen Anschauung eines Staatsbürgers. Bei einer solchen Offenlegung des politischen Bekenntnisses könnte auf den steuerpflichtigen Arbeitnehmer seitens des Arbeitgebers oder einflußreicher Organisationsmächte leicht Druck ausgeübt werden, sich für eine bestimmte Partei zu entscheiden. Hinzu kommt, daß eine solche Regelung, die einen Zwang zur Zahlung dieser Steuer ausübt,

551) so Flechtheim, Leserbrief, Die Zeit vom 10. 4. 1964, S. 28; Laufer S. 39; zuletzt auch Eschenburg, Zeit v. 27. 3. 64 und v. 19. 8. 66

das Verhältnis Staatsbürger-Partei noch erheblich belasten und den bestehenden Antiparteienaffekt noch steigern würde. Auch wäre die Durchführung mit erheblichen Verwaltungskosten verbunden.

(3) Dagegen ist eine dritte Art der Ausgestaltung des Bürgerbeitrags durchaus praktikierbar. Sie müßte so aussehen, daß jeder wahlberechtigte Bürger als Anhang zu seiner Lohnsteuerkarte eine Wertmarke erhält, die er einer Partei übergeben kann. Die Partei sammelt die Marken und löst sie dann ihrerseits bei einer festzulegenden staatlichen Stelle ein. Lediglich für diejenigen Bürger, die keine Lohnsteuerkarte erhalten, müßten die Wertmarken extra zugesandt werden⁵⁵²⁾.

Dieses Verfahren hat den Vorteil, daß der staatliche Verwaltungsapparat hierfür nicht erheblich ausgeweitet werden müßte. Durch die Versendung der Lohnsteuerkarten mit angehängtem Wertcoupon wäre bereits der größte Teil der Verwaltungsarbeit erledigt. Nur die übrigen Staatsbürger müßten von den Meldestellen gleichfalls die Wertmarke zugeschickt erhalten. Diese Zusendung wäre praktisch die einzige anfallende Mehrarbeit der Verwaltung. Damit dürfte bereits der Einwand, daß der Bürgerbeitrag einen erheblichen Verwaltungsaufwand erfordert⁵⁵³⁾, ausgeräumt sein. Auch müßte sich der Bürger keinem komplizierten Erstattungsverfahren unterziehen, sondern er brauchte nur den ihm ins Haus gelieferten Wertcoupon der Partei seiner Wahl übergeben.

b. Höhe des Bürgerbeitrags

Die Frage nach der Höhe des Bürgerbeitrags muß sich nach der Differenz von Finanzbedarf und Aufbringungsmöglichkeiten aus Eigenmitteln richten. Legt man für alle Parteien hinsichtlich ihrer sämtlichen Ausgaben, also einschließlich der Wahlausgaben, einen Finanzbedarf von 60 Mill. DM zugrunde⁵⁵⁴⁾ und zieht hiervon die rund 30 Mill. DM ab, die die Parteien aus eigenen Mitteln aufbringen können⁵⁵⁵⁾, so bleibt für einen staatlichen Zuschuß die Summe von etwa 30 Mill. DM, mit deren Hilfe die Parteien spendenunabhängig sein müßten. Hierbei besteht nur die Schwierigkeit, daß eine Mitgliederpartei wie die SPD bereits das weitaus größte Aufbringungsvermögen besitzt, aber sicher auch aus dem Bürgerbeitrag einen erheblichen Betrag erlangen wird, während umgekehrt eine Partei mit geringen eigenen

552) hierzu Bericht S. 214 f., in der Ausgestaltung der zweiten Variante;

Eschenburg, Zeit v. 9. 4. 65; Seifert, Deutsche Rundschau S. 1123

553) so Plate S. 115

554) vgl. S. 46

555) vgl. S. 72, S. 77 und S. 79

Aufbringungsmöglichkeiten aus dem Bürgerbeitrag gleichfalls die Differenz zum Finanzbedarf nicht decken können. Dies dürfte sich jedoch als bloße Anfangsschwierigkeit erweisen, wobei sich sicher die strukturellen Unterschiede durch entsprechende Veränderungen einiger Parteien ausgleichen werden. Rechnet man nach einer Anlaufzeit von einigen Jahren mit einer Beteiligung der wahlberechtigten Bevölkerung an dem Bürgerbeitrag von 80 v. H., was bei einem Vergleich mit der Teilnahme an den einzelnen Wahlen durchaus realistisch erscheint,⁵⁵⁶⁾ so müßte bereits ein Bürgerbeitrag von einer Mark für jeden Wahlberechtigten zur Deckung der noch fehlenden 30 Mill. DM in den Parteihäushalten ausreichen⁵⁵⁷⁾. Als Übergangszeit für die ersten Jahre, in denen noch mit einer schwächeren Beteiligung der Bevölkerung gerechnet werden müßte, würde ein Bürgerbeitrag von 1,50 DM für jeden Wahlberechtigten angemessen sein.

c. Verfassungsrechtliche Zulässigkeit

Gegen die verfassungsrechtliche Zulässigkeit des Bürgerbeitrags spricht nicht das Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 19.7.1966, in dem die staatliche Parteienfinanzierung in Form laufender Zuschüsse aus Haushaltsmitteln für verfassungswidrig erklärt wurde. Dieses Urteil bezieht sich lediglich auf die Verfassungswidrigkeit dieses Finanzierungsmodells, nicht jedoch auf jede staatliche Finanzierung schlechthin. Das ergibt sich bereits daraus, daß das Bundesverfassungsgericht mit der Wahlkostenerstattung eine andere staatliche Finanzierungsart für ausdrücklich zulässig erklärte. Zum andern waren die Gründe des Gerichts für die Verfassungswidrigkeit speziell auf die Form laufender Zuschüsse bei festgelegtem Verteilerschlüssel zugeschnitten, so daß eine Ausdehnung des Urteils nicht möglich ist.

aa. Keine Status-quo-Regelung

Einmal stellt der Bürgerbeitrag keine Status-quo-Regelung dar und erschwert damit auch keine Neugründungen von Parteien. Diesem Finanzierungsmodell liegt der Gedanke zugrunde, daß entsprechend den demokratischen Prinzipien die wahlberechtigten Bürger entscheiden sollen, wie die staatlichen

556) Bei der Bundestagswahl 1965 betrug die Wahlbeteiligung 86,8 v. H. (BT-Handbuch, 5. Wahlperiode, S. 182), bei der Wahl 1961 sogar 87,8 v. H. (BT-Handbuch, 4. Wahlperiode, S. 174).

557) Zur Bundestagswahl 1965 waren 38.510.395 Staatsbürger wahlberechtigt (BT-Handbuch, 5. Wahlperiode, S. 182)

Zuschüsse zu verteilen sind. Dabei orientiert man sich an der gegenwärtigen Bedeutung und nicht an einem in der Vergangenheit liegenden Maßstab. Jeder Änderung in der Bedeutung der Parteien und ihrer Resonanz bei den wahlberechtigten Bürgern wird Rechnung getragen, da in jedem Jahr eine neue Verteilung möglich ist. Auch kann jede neu gegründete Partei durch die Entscheidung ihrer Anhänger sofort an den staatlichen Mitteln beteiligt werden. Ihr wird sofort, wenn sie überhaupt eine entsprechende Anhängerzahl besitzt, die Möglichkeit eingeräumt, sich mit Hilfe der Staatsgelder zu entwickeln und politisch entscheidenden Einfluß zu nehmen. Der Unterschied gegenüber dem verfassungswidrigen Modell der laufenden Staatszuschüsse bei feststehendem Verteilerschlüssel liegt darin, daß die Staatsgelder nicht nach einem in der Vergangenheit liegenden Maßstab, wie ihn das Wahlergebnis darstellt, verteilt werden, sondern sich nach der gegenwärtigen Bedeutung einer Partei, die die wahlberechtigten Bürger jährlich neu festlegen, richten. Eine Zementierung des Status quo und damit eine Erschwerung von Neugründungen ist durch den Bürgerbeitrag nicht feststellbar.

bb. Keine Verletzung der innerparteilichen Demokratie

In der staatlichen Finanzierung durch Bürgerbeitrag kann auch keine Verletzung der innerparteilichen Demokratie und damit kein Verstoß gegen Art. 21 Abs. 1 S. 3 GG gesehen werden. Während bei den laufenden staatlichen Zuschüssen, orientiert am letzten Wahlergebnis, die Parteiführung auf Grund des feststehenden Verteilerschlüssels die Verfügungsbefugnis über die Staatsgelder erhielt und so auch ihre innerparteiliche Stellung stärken konnte, entfällt dieser Gesichtspunkt beim Bürgerbeitrag. Bei der vorgeschlagenen Ausgestaltung des Instituts, nämlich Zusendung einer Wertmarke durch den Staat an den Bürger, der diese wiederum der Partei seiner Wahl übergibt, hängen die Einnahmen aus dem Bürgerbeitrag gerade von der Parteiarbeit auf unterster Ebene ab. Entscheidend ist die Parteilätigkeit auf Ortsebene deswegen, weil hier die Partei mit dem Bürger in Kontakt treten muß, um ihn von der Notwendigkeit der Übergabe seiner Wertmarke zu überzeugen. Ohne die Arbeit der untersten Parteigliederungen wird beim Bürgerbeitrag nur wenig Staatsgeld in die Parteikassen fließen. Damit hängt aber die Höhe der Einnahmen aus diesem Finanzierungsmodell in erster Linie von den Leistungen auf den unteren Partiestufen ab, so daß hierdurch auf keinen Fall die innerparteiliche Machtstellung der Parteispitze gestärkt wird. Eher ist zu vermuten, daß der Bürgerbeitrag der innerparteilichen Demokratie förderlich ist. Ein Verstoß gegen Art. 21 Abs. 1 S. 3 GG ist somit nicht ersichtlich.

cc. Keine staatliche Einflußnahme auf den Prozeß der politischen Willensbildung

Auch wirkt mit dem Bürgerbeitrag der Staat nicht auf den Prozeß der politischen Willensbildung ein. Eine solche Einflußnahme läge nur dann vor, wenn eine Abhängigkeit der Parteien als Träger der politischen Willensbildung von der organisierten Staatlichkeit gegeben wäre.

Der Bürgerbeitrag muß zwangsläufig in einem Parteiengesetz verankert sein. Er muß dort seine nähere Ausgestaltung erfahren und der Höhe nach festgelegt sein. Das hat zur Folge, daß bei Bestehen eines solchen Gesetzes diese Finanzierungsart sich jährlich wiederholt, ohne daß der Gesetzgeber das neu zu beschließen braucht. Bei dem für verfassungswidrig erklärten Modell staatlicher Finanzierung bestand die Abhängigkeit der Parteien vom Staat einmal darin, daß die Parteien mangels gesetzlich verankerter Regelung auf einen jährlichen positiven Entscheid des Gesetzgebers angewiesen waren, der somit durch bloßes Nichtstun ein Druckmittel gegenüber den Parteien besaß. Dieser Gesichtspunkt entfällt beim Bürgerbeitrag.

Aber auch in der Möglichkeit des Gesetzgebers, den staatlichen Zuschuß in Form des Bürgerbeitrags der Höhe nach zu verringern oder ganz abzuschaffen, bedeutet keine Einwirkungsmöglichkeit des Staates auf die politischen Parteien. Bei dem für verfassungswidrig erklärten staatlichen Finanzierungsmodell bestand die Möglichkeit staatlicher Einflußnahme auf die politischen Parteien gerade darin, daß der Gesetzgeber die Staatszuschüsse kurzfristig einstellen und so die Parteien, die auf die Staatsgelder eingerichtet waren, in finanzielle Schwierigkeiten bringen konnte, ohne daß die Parteien in der Lage gewesen wären, sich der veränderten Finanzsituation anzupassen. Damit stellt sich aber gerade die kurzfristige Einwirkung auf das Finanzgefüge der Parteien, da sie ihnen keine Umstellungsphase gewährt, als Einflußnahme auf die Parteien schlechthin dar.

Der Bürgerbeitrag dagegen vollzieht sich in einem länger dauernden Prozeß. Die Wertmarken müssen erst gedruckt und von Staats wegen an die Bürger versandt werden. Schließlich müssen die Parteien die Marken sammeln, um sie dann einlösen zu können. Bei diesem gesamten Vorgang ist mit einer Zeitspanne von etwa einem Jahr zu rechnen, so daß sich eine Abschaffung oder Verringerung des Bürgerbeitrags durch positive Regelung des Gesetzgebers frühestens nach einem Jahr auswirken kann. Innerhalb dieser Zeitspanne können sich aber die Parteien auf die veränderte Finanzsituation einstellen, was eine Abhängigkeit vom Gesetzgeber hindert.

Somit kann beim Bürgerbeitrag eine staatliche Einwirkungsmöglichkeit auf

die Parteien und damit auf den Prozeß der politischen Willensbildung nicht festgestellt werden.

dd. Keine Verletzung der Chancengleichheit

Schließlich kann im Bürgerbeitrag auch keine Verletzung des Grundsatzes der Chancengleichheit gesehen werden.

An einen Verstoß gegen den Grundsatz der Chancengleichheit wäre deswegen zu denken, weil beim Bürgerbeitrag eine gute Parteiorganisation, vor allem auf Ortsebene, wichtig ist und so eine hervorragend organisierte Mitgliederpartei gegenüber einer Wählerpartei im Vorteil sein könnte. Das Grundgesetz hat sich mit seinem Bekenntnis zu einer repräsentativen Demokratie für eine enge Verbindung zwischen politischer Führungsschicht und Bevölkerung entschieden⁵⁵⁸⁾, die herzustellen den Parteien als Aufgabe obliegt. Die Parteien sollen die verschiedenen, in der Gesellschaft bestehenden Interessenrichtungen integrieren⁵⁵⁹⁾, wozu ein ständiger Kontakt zur Bevölkerung notwendig ist. Diese Aufgaben kann eine Partei nur dann zutreffend erfüllen, wenn sie auch auf den unteren Parteistufen eine intensive Parteitätigkeit entwickelt, was strukturell einen Aufbau als Mitgliederpartei voraussetzt. Man darf daher annehmen, daß sich das Grundgesetz mit der repräsentativen Demokratie zum Typ der Mitgliederpartei bekannt hat⁵⁶⁰⁾.

Legt nun der Gesetzgeber seinerseits für eine Finanzierungsregelung diesen Parteityp insofern zugrunde, daß einer gut organisierten Partei das Sammeln der für die Höhe des Staatszuschusses entscheidenden Wertmarken erleichtert wird, so kann hierin kein Verstoß gegen den Grundsatz der Chancengleichheit gesehen werden.

Damit kann zusammenfassend festgestellt werden, daß das staatliche Finanzierungsmodell des Bürgerbeitrags keine Status-quo-Regelung bedeutet, keine staatliche Einwirkungsmöglichkeit auf den Prozeß der politischen Willensbildung bietet und schließlich weder die innerparteiliche Demokratie noch den Grundsatz der Chancengleichheit verletzt. Eine Verfassungswidrigkeit des Bürgerbeitrags ist daher nicht ersichtlich⁵⁶¹⁾.

558) Bericht S. 156

559) so Hertz-Eichenrode

560) auch Abendroth S. 315 mit weiteren Nachweisen

561) auch Eschenburg, Zeit v. 19.8.66; Laufer S. 39; Seifert, Deutsche Rundschau S. 1123 f.; Weinmann S. 136

d. Tatsächliche Beurteilung

aa. Vorwegnahme der Wahl

Als Haupteinwand gegen den Bürgerbeitrag wird vorgebracht⁵⁶²⁾, daß die Entscheidung der Bürger hinsichtlich der Verteilung der Staatsgelder zu einem jährlichen Plebiszit würde und damit faktisch zu einer Vorwegnahme der Wahl führen könnte.

Hiergegen läßt sich sagen, daß die "Geldstimme" des Bürgers und seine Wahlentscheidung zwei verschiedene Gegenstände betrifft, so daß beide Entscheidungen nicht unbedingt gleich ausfallen müssen. Es ist durchaus denkbar, daß ein politisch bewußt handelnder Bürger, der eine finanziell starke Mitgliederpartei zu wählen pflegt, einer finanzschwachen Wählerpartei, die ihm gleichfalls nicht unsympathisch ist, wegen deren Finanzsorgen seine "Geldstimme" gibt.

Im übrigen gibt es bereits durch die Umfragen der Meinungsforschungsinstitute etwas Ähnliches wie ein Plebiszit zwischen den Wahlen. Solche Umfragen, auf wissenschaftlicher Basis durchgeführt, vermitteln einen recht genauen Überblick über den jeweiligen Stand der Sympathie für eine Partei. Ein derartiger Charakter des Bürgerbeitrags wäre daher nichts Ungewöhnliches. Hinzu kommt, daß der gesamte Vorgang beim Bürgerbeitrag bis zum endgültigen Ergebnis der Verteilung der Staatsgelder einen längeren Zeitraum bedingt, so daß einer solchen Bekanntgabe des Endergebnisses infolge Zeitablaufs der Sensationscharakter bereits genommen ist⁵⁶³⁾. Auch wäre es gar nicht schädlich, wenn die Parteien durch "Zwischenergebnisse" erführen, daß ihre Anhängerschaft im Sinken begriffen ist und ihre nunmehrige Politik von ihren Wählern nicht mehr unterstützt wird. Ein solches Anzeichen könnte für die Parteien recht lehrreich sein.

bb. Ausweitung der Werbung

Weiterhin wird befürchtet⁵⁶⁴⁾, daß ein Werbefeldzug der Parteien um die "Geldstimme" einsetzen und damit ein kostspieliger, permanenter "Wahlkampf" entstehen könnte, der die finanziellen Vorteile wieder beseitigen

562) so Bericht S. 215; Dübber, Neue Gesellschaft 58, S. 125; Henke, Parteien S. 196; Plate S. 115; Schuster, SZ v. 19. 7. 58

563) auch Seifert, Deutsche Rundschau S. 1123

564) so Bericht S. 215 f.; Ellwein S. 87; Eschenburg, Parteifinanzierung S. 42f.; Plate S. 116; Schuster, SZ v. 19. 7. 58

a. A. Seifert, Deutsche Rundschau S. 1124

und erneut zu einer Spendenabhängigkeit führen würde. Auch dieser Einwand überzeugt nicht. Die Wirkung eines Propagandafeldzuges beruht gerade darauf, daß er nur eine kurze Zeit in Anspruch nimmt und durch seine Neuartigkeit wirkt. Die Dauereinwirkung einer Werbung ließe den Bürger abstumpfen, so daß sie an Resonanz in der Bevölkerung verlore. In Erkenntnis der Erfolglosigkeit eines permanenten Werbefeldzuges würden die Parteien bald darauf verzichten. Möglicherweise würde die politische Bildungsarbeit, eine echte politische Aufklärung, von den Parteien verstärkt werden, um durch sachliche Argumente zu überzeugen. Eine derartige Parteitätigkeit könnte aber nur begrüßt werden.

cc. Anreiz zu Parteigründungen

Schließlich wird der Einwand erhoben⁵⁶⁵⁾, daß der Bürgerbeitrag zu Parteineugründungen reize und damit zu einer Parteienzersplitterung führe. Eine derartige Befürchtung kann nicht geteilt werden. Einmal ist bereits zum Parteibegriff der Nachweis einer bestimmten Anhängerschaft erforderlich. Zum andern ist bei dem geringen Bürgerbeitrag von 1, -- DM oder 1,50 DM für jeden Wahlberechtigten eine erhebliche Anhängerschaft notwendig, damit die Gründung einer Partei aus rein finanziellen Erwägungen lohnend erscheint. Hat aber eine Partei eine solche große Anhängerzahl, dann ist sie in einer Demokratie auch legitimiert, politisch tätig zu sein. In einem solchen Fall kann gegen eine Parteigründung nichts eingewendet werden.

dd. Wirkung auf die Partei

Mit dem Bürgerbeitrag dürfte eine günstige Auswirkung auf das Partei-leben verbunden sein. Indem auf Ortsebene beim Sammeln der Wertmarken die entscheidende Parteiarbeit zur Erlangung der Staatsgelder geleistet werden muß, entwickelt sich gewissermaßen eine Abhängigkeit der Parteiführung von den unteren Parteiebenen. Eine derartige Tendenz fördert die Demokratisierung der innerparteilichen Willensbildung. Auch erhalten die Parteimitglieder auf der Ortsebene das Gefühl vermittelt, daß ihre Arbeit für das Wohl der Partei mitentscheidend ist. Dadurch wird auf unterster Parteistufe zur besonderen Aktivität angespornt, die die Parteiarbeit neu beleben und ein Gegengewicht zur Führungsspitze schaffen kann⁵⁶⁶⁾. Die bisher vorherrschende Passivität

565) so Schuster, SZ v. 19. 7. 58

566) auch Seifert, Deutsche Rundschau S. 1123 f.

der Parteimitglieder in den unteren Parteigliederungen, die zum Teil auf dem Gefühl beruht, doch keinen Einfluß innerhalb der Partei zu haben, müßte mit Hilfe des Bürgerbeitrages überwunden werden können. Dieses Finanzierungsmodell dürfte damit zu einer Belebung der Parteitätigkeit beitragen.

ee. Wirkung auf das Volk

Weiterhin darf mit einer günstigen Auswirkung des Bürgerbeitrags auf das politische Leben im Volk auch außerhalb der Parteien gerechnet werden. Einmal wird den Staatsbürgern die Möglichkeit geboten, von einer neben den Wahlen weiteren Form politischer Willensbildung Gebrauch zu machen. Daneben dürfte der zu erwartende bessere Kontakt zwischen den Parteien und der Bevölkerung⁵⁶⁷⁾ die noch weit verbreitete Abneigung gegenüber den Parteien abbauen helfen. Das wiederum könnte einige politisch aufgeschlossene Staatsbürger zu einem Parteibeitritt veranlassen, so daß aus der Bevölkerung neue Impulse auch auf die Parteien übergreifen würden.

ff. Spendenunabhängigkeit ohne Verteilerschlüssel

Der große Vorteil liegt beim Bürgerbeitrag darin, daß kein Verteilerschlüssel festgelegt werden muß, der stets für die eine oder andere Partei Ungerechtigkeiten mit sich bringt. Die Staatsgelder werden nach einem äußerst demokratischen System verteilt, nämlich nach der Bestimmung durch die wahlberechtigten Staatsbürger.

Darüber hinaus ist dieses verfassungsrechtlich zulässige Finanzierungsmodell geeignet, die Parteien spendenunabhängig zu machen. Zwar wird die Spende von privater Seite nicht vollständig unterbunden werden können, jedoch ist entscheidend, daß die Parteien nicht auf die Spenden angewiesen sind. Nur unter der Voraussetzung, daß sie auch ohne Spenden ihren Parteiapparat unterhalten und ihre Aufgaben erfüllen können, sind sie in der Lage, die mit Spenden verbundenen unsachgemäßen Forderungen der privaten Geldgeber zurückzuweisen.

Zusammenfassend darf der Bürgerbeitrag als ein verfassungsrechtlich zulässiges, staatliches Finanzierungsmodell beurteilt werden, das keine echten Nachteile mit seiner Anwendung verbindet, sondern im Gegenteil positive Auswirkungen sowohl auf die Parteien als auch auf die Bevölkerung erwarten läßt.

⁵⁶⁷⁾ auch Koplin S. 16; Schuster, SZ v. 19. 7. 58; Seifert, Deutsche Rundschau S. 1123

Diese günstigen Auswirkungen bedeuten einen Vorzug auch gegenüber dem zweiten verfassungsgemäßen staatlichen Finanzierungsmodell, nämlich dem der Wahlkostenerstattung. Ihm gegenüber weist der Bürgerbeitrag noch den Vorteil auf, daß er die Parteien bei ihrer Tätigkeit auch außerhalb des Wahlkampfes spendenunabhängig macht.

5. Weitere Möglichkeiten staatlicher Finanzierung

Neben den bereits erörterten hauptsächlichen Modellen staatlicher Parteienfinanzierung sind noch weitere Möglichkeiten denkbar, die sich vorwiegend als nur mittelbare Staatsfinanzierung darstellen.

a. Steuerliche Abzugsfähigkeit von Spenden

Als erste Form einer mittelbaren staatlichen Parteienfinanzierung kommt die steuerliche Abzugsfähigkeit privater Spenden an die politischen Parteien in Frage. Von einer mittelbaren Staatsfinanzierung muß deswegen gesprochen werden, weil der Staat dem Spender einen Teil dessen Zuwendung auf dem Weg über die steuerliche Abzugsfähigkeit zurückerstattet bzw. von vornherein auf seinen Steueranspruch verzichtet und damit indirekt insoweit die Parteien finanziert⁵⁶⁸⁾. Zum Teil wird in der Literatur⁵⁶⁹⁾ die steuerliche Abzugsfähigkeit von Parteispenden nur dort als mittelbare Staatsfinanzierung betrachtet, wo die Spende gewährt wird, weil eine Steuererleichterung besteht, die steuerliche Abzugsfähigkeit also kausal für die Spendenhingabe ist. Eine derartige Einschränkung kann aber nicht angenommen werden, da auch in dem Fall, in dem die Steuerbegünstigung zwar nicht die Ursache der finanziellen Zuwendung an die Partei bildet, jedoch später gleichfalls in Anspruch genommen wird, der Staat gleichfalls einen Teil der Parteispende effektiv trägt und die Partei damit mittelbar subventioniert. Das Bundesverfassungsgericht⁵⁷⁰⁾ erklärte im Jahre 1958 die steuerliche Abzugsfähigkeit von Parteispenden für verfassungswidrig. Das Urteil fand überwiegend Zustimmung⁵⁷¹⁾. Das Gericht sah in der Steuerbegünstigung sowohl einen Verstoß gegen den Grundsatz der Chancengleichheit als auch eine Verletzung des Grundsatzes der formal gleichen Behandlung aller Staatsbürger im Bereich der politischen Willensbildung.

568) auch BVerfGE 8, 51 (62); Plate S. 113; Weinmann S. 51, 55, 59;

a. A. Scheuner DÖV 58, S. 645 Anm. 34

569) so Meyer-Arndt S. 885

570) BVerfGE 8, 51

571) so Henke, Parteien S. 194; Meyer-Arndt S. 885 ff.; Plate S. 111 ff.; im wesentlichen auch Weinmann S. 56; a. A. Fuss S. 395 f.; Maunz-Dürig, Art. 21, Rdnr. 84; Wenger

aa. Verletzung der Chancengleichheit

Eine staatliche Finanzierungsregelung, wie sie die steuerliche Abzugsfähigkeit von Parteispenden darstellt, muß sich am Grundsatz der Chancengleichheit orientieren. Die Chancengleichheit verlangt grundsätzlich eine formale gleiche Behandlung aller Parteien. Dabei kommt es nicht auf den Wortlaut, sondern auf den materiellen Gehalt einer Regelung an.

Das Bundesverfassungsgericht ging bei seiner Entscheidung von der Annahme aus⁵⁷²⁾, daß die steuerliche Abzugsfähigkeit von Parteispenden wegen der Steuerprogression bei Staatsbürgern mit hohem Einkommen oder bei Körperschaftssteuerpflichtigen einen echten Spendenanreiz bietet. Unter der weiteren Voraussetzung, daß die einzelnen Parteien sich unterschiedlich an die Staatsbürger der verschiedenen Einkommensgruppen wenden, sind diejenigen Parteien begünstigt, die mit ihrem politischen Programm die Bezieher höherer Einkommen ansprechen⁵⁷³⁾.

Das Ergebnis des Bundesverfassungsgerichts überzeugt⁵⁷⁴⁾, selbst wenn man nicht der Ansicht ist, daß die steuerliche Abzugsfähigkeit einen echten Spendenanreiz bietet. Man darf davon ausgehen, daß sich die einzelnen Parteien mit ihrem politischen Programm nicht in gleichem Maße an die verschiedenen Bevölkerungsschichten im Sinne bestimmter Einkommensgruppen wenden. Auf Grund dieser Tatsache sind von vornherein diejenigen Parteien bevorzugt, die mit ihrem Programm bei den Beziehern höherer Einkommen Anklang finden, da ihre Anhänger infolge der größeren Finanzkraft höhere Spendenmöglichkeiten besitzen. Durch die steuerliche Abzugsfähigkeit wird diese faktische Ungleichheit noch verstärkt, da der mittelbare Staatszuschuß in Form des Steuerverzichts an die Spendenhingabe anknüpft, so daß mit einer vermehrten Spendeneinnahme auch der indirekte Staatszuschuß steigt. Eine nochmalige Verstärkung erfährt die bereits dargelegte faktische Ungleichheit noch dadurch, daß der indirekte staatliche Zuschuß infolge der Steuerprogression bei Spenden von Beziehern höherer Einkommen prozentual größer ist als bei solchen aus niederen Einkommensschichten. Damit muß in der steuerlichen Abzugsfähigkeit von privaten Spenden eine Verletzung des Grundsatzes der Chancengleichheit der Parteien gesehen werden.

572) BVerfGE 8, 51 (66)

573) BVerfGE 8, 51 (66 f.)

574) auch Henke, Parteien S. 194; Meyer-Arndt S. 885 ff.; Plate S. 112 f.; wohl auch Weinmann S. 60, anders aber S. 55

bb. Verletzung des formalen Gleichheitsgrundsatzes aller Bürger

Weiterhin sah das Bundesverfassungsgericht in der steuerlichen Abzugsfähigkeit von Parteispenden eine Verletzung des Grundsatzes der formalen Gleichbehandlung aller Staatsbürger im Bereich der politischen Willensbildung⁵⁷⁵). Wegen der Steuerprogression hätten die Spender je nach Einkommensverhältnissen einen unterschiedlichen materiellen Vorteil bei ihrer Teilhabe an der politischen Willensbildung, die sich in der Spendenhingabe äußere⁵⁷⁶). Da die Gelder vorwiegend zur Wahlvorbereitung benutzt würden, könnte so ein Spender mit hohem Einkommen über eine Partei seiner politischen Meinung größere Wirkung verleihen. Da die Steuerersparnis infolge der Steuerprogression für einen Bezieher höheren Einkommens sowohl relativ als auch absolut größer sei, würde dessen Meinung gegenüber einem Spender mit geringerem Einkommen gewissermaßen prämiert, was mit dem Grundsatz der formalen Gleichheit nicht vereinbar sei⁵⁷⁷).

Auch diese Ansicht ist im Ergebnis überzeugend⁵⁷⁸). Im Bereich der politischen Willensbildung müssen alle Staatsbürger grundsätzlich formal gleich behandelt werden⁵⁷⁹). Weiterhin darf davon ausgegangen werden, daß mit der Spende eines größeren Betrages an eine politische Partei politische Einflußnahme möglich ist. Eine derartige Möglichkeit politischer Einflußnahme besteht für einen Bezieher kleineren Einkommens infolge der geringeren Finanzkraft nicht. Diese schon von vornherein gegebene Ungleichheit wird durch die steuerliche Abzugsfähigkeit der Parteispende noch dadurch verstärkt, daß die auf Grund der Steuerprogression bei den Beziehern höherer Einkommen eintretende größere Steuerersparnis wiederum der Partei zugeführt und damit der politische Einfluß noch gesteigert werden kann. Insofern tritt in der materiellen Auswirkung der Gesetzesbestimmung, die die steuerliche Abzugsfähigkeit von Parteispenden vorsieht, eine Ungleichbehandlung der Spender aus den verschiedenen Einkommensgruppen auf. Zwar werden tatsächliche Ungleichheiten verschieden behandelt, jedoch ist eine Differenzierung auf Grund faktischer Ungleichheiten im gesamten Bereich der politischen Willensbildung nicht zulässig, so daß jeder Staatsbürger in diesem Bereich grundsätzlich formal gleich behandelt werden muß.

Daher ist die steuerliche Abzugsfähigkeit von Spenden an politische Parteien verfassungswidrig. Zum gleichen Ergebnis würde man kommen, wollte ein

575) BVerfGE 8, 51 (68 f.)

576) BVerfGE 8, 51 (69)

577) BVerfGE 8, 51 (69)

578) auch Plate S. 112 f.; Weinmann S. 56, 70 f.

579) vgl. S. 57 ff.

Parteiengesetz vorsehen, daß die politischen Parteien gemeinnützig seien, um auf diesem Umweg die steuerliche Abzugsfähigkeit zu erreichen⁵⁸⁰⁾. Hier sprächen die gleichen Gründe für eine Verfassungswidrigkeit.

b. Ausgabe von Spendenscheinen

aa. Ausgestaltung des Instituts

Eine weitere Möglichkeit indirekter staatlicher Parteifinanzierung bedeutet die Ausgabe von sogenannten Spendenscheinen. Dieses Modell war in dem Entwurf der Fraktionen von CDU/CSU und FDP zu einem Parteiengesetz⁵⁸¹⁾ vorgesehen.

In § 23 Abs. 1 dieses Entwurfs wurde bestimmt, daß alle Parteien, die bei der letzten Bundestagswahl mindestens 0,5 v. H. der abgegebenen gültigen Zweitstimmen oder ein Direktmandat errungen haben, Spendengutscheine von der Bundesschuldenverwaltung zur Aushändigung an die Spender erhalten. Diese Scheine sollten im Jahre ihrer Ausstellung und in dem folgenden Jahr von der Bundesschuldenkasse, den Landeszentralbanken und den Postämtern der Bundespost zum Nennwert eingelöst, aber auch von den Finanz- und Zollkassen in Zahlung genommen werden. Die Parteien wiederum sollten nach § 23 Abs. 2 dieses Entwurfs die Spendenscheine im Wert von 40 v. H. einer empfangenen Spende oder eines Mitgliederbeitrags an den Spender bzw. das Mitglied aushändigen.

Zur Höhe der jährlich ausgegebenen Spendenscheine sah § 24 Abs. 1 des Entwurfs vor, daß sie im Gesamtwert von 0,80 DM je Wähler bereitgestellt werden, was bei rund 38,5 Mill. Wahlberechtigten einem Wert von 30,8 Mill. DM entspricht. Die Verteilung der Spendenscheine an die einzelnen Parteien sollte sich nach dem letzten Wahlergebnis bemessen.

Eine derartige Regelung bedeutet also, daß von den als Spenden gegebenen Geldern effektiv der Spender lediglich 60 v. H. selbst trägt, während die restlichen 40 v. H. des Spendenbetrages der Staat auf dem Umweg über eine Rückvergütung zahlt. Insofern liegt also im Modell der Verteilung von Spendenscheinen eine mittelbare staatliche Parteienfinanzierung, die nur an die Zahlung einer Spende bzw. eines Mitgliederbeitrags anknüpft.

580) Eine derartige Bestimmung war in § 2 Abs. 1 S. 2 des Regierungsentwurfs zum Parteiengesetz (BT-Drs. III/1509) vorgesehen.

581) BT-Drs. IV/2853

bb. Zweck der Regelung

Der Sinn eines derartigen Modells, die Parteien durch Verteilung von Spendenscheinen staatlich zu finanzieren, ist nicht ganz ersichtlich. Fromme⁵⁸²⁾ vermutet, daß damit die Beitragsmoral der Parteimitglieder bei den bürgerlichen Parteien gehoben werden soll, indem der Staat einen Teil des Beitrags abnimmt. Daß ein derartiger Erfolg mit diesem Modell zu erzielen ist, muß jedoch bezweifelt werden⁵⁸³⁾, denn man würde ansonsten unterstellen, daß die Beitragsmoral eine Frage der Beitragshöhe ist. Gerade bei der SPD ist diese Annahme widerlegt worden, denn dort sank trotz zum Teil starker Beitragserhöhungen die Quote der Beitrag zahlenden Mitglieder keineswegs. Wäre eine derartige Erwartung richtig, daß die Beitragsmoral dadurch verbessert werden könnte, daß die Mitglieder effektiv nur 60 v. H. des derzeitigen Beitrags zu tragen hätten, wäre dies allein mit der Senkung der Beiträge um 40 v. H. zu erreichen, ohne daß ein solches Finanzierungsmodell notwendig wäre.

Auch muß angenommen werden⁵⁸⁴⁾, daß mit der Verteilung von Spendenscheinen kein echter Anreiz zu einer vermehrten Parteispende geboten wird. Ein Bürger, der noch nicht zu einer Spendenleistung an eine politische Partei entschlossen ist, wird hierzu auch nicht dadurch veranlaßt, daß zwei Drittel des von ihm effektiv gezahlten Betrages der Staat gewissermaßen zuschießt. Aber auch ein bereits zur Spende entschlossener Bürger wird seine Zahlung um nicht mehr als den Betrag erhöhen, den er später erstattet erhält, den also tatsächlich der Staat trägt. Ein Anreiz zu einer wirklich höheren Spende, die gleichfalls in einer größeren Eigenleistung besteht, ist nicht ersichtlich. Folglich kann in dem Modell der Verteilung von Spendenscheinen nichts anderes als der Versuch gesehen werden, den Parteien getarnt Mittel aus dem Bundeshaushalt zuzuführen⁵⁸⁵⁾.

cc. Verfassungsrechtliche Bedenken

Die hauptsächlichen Bedenken gegen eine Spendenscheinregelung sind verfassungsrechtlicher Natur⁵⁸⁶⁾.

(1) Einmal muß in einer derartigen mittelbaren Staatsfinanzierung ein Verstoß gegen den Grundsatz der Chancengleichheit gesehen werden⁵⁸⁷⁾.

582) Fromme, FAZ v. 13. 3. 65 583) ebenso Köpke

584) ebenso Conrad 585) auch Köpke

586) a. A. Trampe, der die Spendenscheinregelung für unbestritten hält

587) im Ergebnis auch Eschenburg, Zeit v. 16. 8. 63; Plate S. 117 f. ;

Weinmann S. 83 f.

Plate⁵⁸⁸⁾ begründet dieses Ergebnis damit, daß die Rückerstattung von 40 v. H. einer geleisteten Spende einen echten Anreiz zur Parteienspende biete und dieser Anreiz mit der Höhe der Spende steige. Somit seien die Parteien bevorzugt, deren Spender vorwiegend zu den Beziehern höherer Einkommen gehörten. Eine derartige Begründung kann nicht überzeugen, da die angenommene Voraussetzung, daß nämlich ein tatsächlicher Spendenanreiz bestehe, bezweifelt werden muß.

Zum Teil wird eine Verletzung der Chancengleichheit deswegen bejaht⁵⁸⁹⁾, weil die Spendenscheine auch für Mitgliederbeiträge ausgegeben werden, diese jedoch auf das Spendenscheinkontingent einer Partei angerechnet werden müssen. Aus der Tatsache, daß bei einer Mitgliederpartei die Spendenscheine bereits für die Beitrageinnahmen ausgegeben würden und für Spenden daher keine Gutscheine mehr zur Verfügung ständen, müsse die Benachteiligung der mitgliederstarken Parteien geschlossen werden. Eine derartige Ansicht, die in bereits für die Mitgliedsbeiträge ausgenutzten Spendenscheinen einen Nachteil im Konkurrenzkampf um die Erlangung von Spenden sieht, ist nur damit zu erklären, daß in den Gutscheinen ein echter Spendenanreiz erblickt wird, der die Chancen der Parteien, die noch reichlich Spendenscheine besitzen, auf größere Spendeneinnahmen vermehrt. Da aber das Bestehen eines tatsächlichen Spendenanreizes bezweifelt werden muß, kann auch diese Begründung nicht überzeugen.

Die Verletzung der Chancengleichheit muß vielmehr darin gesehen werden, daß der indirekte staatliche Zuschuß an ein Kriterium anknüpft, nämlich an sonstige Einnahmen in Form von Spenden oder Mitgliederbeiträgen, das die Parteien ungleich trifft. Die einzelnen Parteien sprechen mit ihren politischen Programmen die verschiedenen Bevölkerungsschichten unterschiedlich an, so daß bereits eine tatsächliche Ungleichheit insoweit besteht, als diejenigen Parteien bevorzugt sind, die ihre Anhänger vorwiegend bei den Beziehern höherer Einkommen finden, die infolge ihrer größeren Finanzkraft auch weitaus höhere Spendenleistungen erbringen können. Diese faktische Ungleichheit wird noch dadurch verstärkt, daß sich der staatliche Zuschuß bis zu einer bestimmten Höchstgrenze an den Einnahmen aus Spenden bzw. aus Mitgliederbeiträgen orientiert. Die Parteien dagegen, die infolge der nur geringen Finanzkraft ihrer Anhänger auch nur niedrige Einnahmen aus Spenden haben, erhalten lediglich einen kleineren Staatszuschuß und werden daher durch die Spendenscheinregelung benachteiligt.

588) Plate S. 117

589) so Eschenburg, Zeit v. 16.8.63; Weinmann S. 83 f.

Somit muß das staatliche Finanzierungsmodell in Form der Verteilung von Spendenscheinen als unvereinbar mit dem Grundsatz der Chancengleichheit der Parteien angesehen werden.

(2) Weiterhin bestehen gegen eine Spendenscheinregelung verfassungsrechtliche Bedenken wegen eines Verstoßes gegen die formale Gleichbehandlung aller Bürger im Bereich der politischen Willensbildung⁵⁹⁰). Die gleichen Gründe, die bereits bei der steuerlichen Abzugsfähigkeit von Spenden dargelegt wurden, ergeben auch bei der Spendenscheinregelung eine Verletzung des formalen Gleichbehandlungsgrundsatzes. Die schon dadurch bestehende faktische Ungleichheit, daß die Bezieher höherer Einkommen infolge ihrer größeren Finanzkraft auf dem Umweg über die Parteikassen stärkeren Einfluß auf den Prozeß der politischen Willensbildung auszuüben vermögen, wird noch dadurch verstärkt, daß der Staat seinen indirekten Zuschuß an eine derartige Spendenzahlung knüpft und damit die mit der Spendenhingabe verbundene Wirkung erhöhter politischer Einflußnahme verstärkt.

Hinzu kommt eine zweite Überlegung. Unter der Voraussetzung, daß eine Partei ihr Spendenscheinkontingent bereits verbraucht hat und ihr somit für weitere Spenden keine Spendenscheine mehr zur Verfügung stehen, werden spätere Spender benachteiligt, denn der Staat knüpft an ihre Spendenhingabe keinen staatlichen Zuschuß mehr und verstärkt damit im Gegensatz zu Spenden in einem früheren Zeitpunkt nicht die mit der Spende verbundene Wirkung politischer Einflußnahme. Auch hierin ist eine Ungleichbehandlung zu sehen⁵⁹¹).

Daher ist festzustellen, daß in der Spendenscheinregelung ebenfalls ein Verstoß gegen den Grundsatz der formal gleichen Behandlung aller Staatsbürger liegt.

(3) Schließlich kann mit der Vergabe von Spendenscheinen eine Verletzung der innerparteilichen Demokratie verbunden sein. Ob dies in einem konkreten Fall vorliegt, richtet sich danach, wofür die Spendenscheine verwandt werden.

Man muß davon ausgehen, daß die Spenden größeren Umfangs, mit denen sich die Geldgeber gewisse Einwirkungsmöglichkeiten auf die Entscheidungen einer Partei sichern wollen, in aller Regel bei der Parteispitze eingehen. Mit dieser so erlangten finanziellen Macht der Parteiführung kann diese auch eine innerparteiliche politische Machtstellung ausüben, die demokratischen Grund-
590) Dübber, Neue Gesellschaft 64, S. 108 f., der ebenfalls einen Verstoß gegen den Gleichbehandlungsgrundsatz annimmt, geht allerdings von der falschen Voraussetzung aus, daß der zu erstattende v. H. -Satz einer Spende bzw. eines Mitgliederbeitrags nur steuerlich abzugsfähig sei.

591) Ähnlich Plate S. 118

sätzen widerspricht. Diese innerparteiliche Einflußnahme der Parteiführung ist desto größer, je mehr finanzielle Mittel ihr zur Verfügung stehen. Wird also an eine solche Spende noch ein Zuschuß des Staates geknüpft, der die Wirkung der Spende noch verstärkt, so ist das gleichzeitig mit einer innerparteilichen Machtzunahme bei der Parteiführung verbunden. Die Spendenscheinregelung löst also eine der innerparteilichen Demokratie widersprechende Tendenz aus.

Eine derartige Wirkung tritt jedoch nicht bei einer Mitgliederpartei ein, in der die Spendenscheine in erster Linie für die Mitgliederbeiträge verwandt werden, die von unten nach oben fließen. Insofern hat die Spendenscheinregelung hinsichtlich der innerparteilichen Demokratie je nach Parteityp verschiedene Auswirkungen.

Da aber zumindest bei einigen in der Bundesrepublik bestehenden Parteien die Spendenscheine in erster Linie für Spenden verwandt würden, das die mittelbaren Staatszuschüsse auslösende Ereignis also in der Hingabe von Spenden an die Parteispitze bestände, stellt die Spendenscheinregelung auch einen Verstoß gegen die innerparteiliche Demokratie dar.

Daher ist zusammenfassend festzustellen, daß ein Finanzierungsmodell, das die Verteilung von Spendenscheinen vorsieht, verfassungsrechtlich unzulässig ist.

c. Vorschläge zu einer Wahlkampffinanzierung

Nach den bisher behandelten Finanzierungsmodellen muß noch auf zwei Vorschläge eingegangen werden, die sich mit einer teilweisen Wahlkampffinanzierung befassen.

aa. Vorschlag eines Wahlkostenzuschusses

Bereits vor Erlaß des Parteienfinanzierungsurteils des Bundesverfassungsgerichts vom 19. 7. 1966 schlug Dübber vor⁵⁹²⁾, für jeden zur Bundestagswahl eingereichten Wahlkreisvorschlag sowie für jede zugelassene Landesliste einen Wahlkostenzuschuß von je 10 Pfennig pro Wahlberechtigten zu zahlen. An jede Partei, die 5 v. H. aller Stimmen erreicht, sollte der Zuschuß voll gezahlt werden, während für jedes Prozent darunter ein Betrag in degressiver Proportion abgezogen werden sollte. Als Mindestzuschuß war nach Dübber bei Erreichen von 1 v. H. der Stimmen ein Grundbetrag von 5 v. H. des

⁵⁹²⁾ Dübber, Neue Gesellschaft 64, S. 110 f.

höchstmöglichen Zuschusses vorgesehen. In absoluten Zahlen bedeutet das, daß bei rund 38,5 Mill. wahlberechtigter Bürger den Parteien mit mindestens 5 v. H. der Stimmen ein Wahlkostenzuschuß von je 7,7 Mill. DM zukäme, wobei die Hälfte des Betrages zur Wahlkampfführung im Wahlkreis vorgesehen wäre. Es blieben demnach für eine Bundespartei und ihre Landesverbände zur Führung des zentralen Wahlkampfes 3,85 Mill. DM.

Eine derartige Summe ist auf der einen Seite nicht ausreichend, die großen Parteien im Wahlkampf spendenunabhängig zu machen; auf der anderen Seite ist sie aber durchaus geeignet, einen Anreiz zur Bildung von Splitterparteien zu bieten, da Splitterparteien mehr erhalten können, als sie ausgegeben haben, aus diesen Zuschüssen also finanzielle Vorteile ziehen können. Der eigentliche Zweck einer staatlichen Wahlkampffinanzierung, nämlich Befreiung der Parteien aus der finanziellen Abhängigkeit von privaten Spendern, wird mit einem solchen Finanzierungsmodell in einer derartigen Größenordnung nicht erreicht, wie sich aus dem Vergleich mit bisherigen Wahlausgaben ersehen läßt. Es kann Dübber⁵⁹³⁾ nicht darin gefolgt werden, daß hiermit eine echte Parteienfreiheit von außen erzielt werden könnte. Vielmehr scheint es, daß dieser Vorschlag zwei Nachteile miteinander verbindet. Auf der einen Seite hilft er den Parteien nicht, ihre Unabhängigkeit von privaten Geldgebern zu sichern, und andererseits reizt er wegen der grundsätzlich gleichen Verteilung der Zuschüsse an alle Parteien zur Bildung von Splittergruppen. Diesen beiden Nachteilen steht kein ersichtlicher echter Vorteil gegenüber, so daß der Vorschlag von Dübber abzulehnen ist.

bb. Mittelbare Staatszuschüsse zur Wahl

Den Weg indirekter Staatszuschüsse für den Wahlkampf schlagen Menzel und Plate vor⁵⁹⁴⁾. Sie befürworten Leistungen des Staates, die den Parteien unentgeltlich zur Verfügung gestellt werden und die unmittelbaren Staatszuschüsse ersetzen sollen. Dabei wird an kostenlose Postwurfsendungen, kostenlose Überlassung von Plakatsäulen und Versammlungsräumen gedacht. Als Vorbild dienen Modelle des Auslands, bei denen den Parteien wie in England öffentliche Räume gegen ein lediglich die Unkosten deckendes Entgelt zur Verfügung gestellt oder ihnen wie in Frankreich die kostenlose Versendung von Wahlbroschüren und Aushangmöglichkeiten für Plakate gewährt werden⁵⁹⁵⁾.

593) Dübber, Neue Gesellschaft 64, S. 111

594) Menzel S. 603 ff.; Plate S. 119

595) Menzel S. 603 f.

Sicher kann über den einen oder anderen mittelbaren Staatszuschuß in der erwähnten Form gesprochen werden, zumal beispielsweise in der Überlassung von Sendezeiten eine kostenlose Staatsleistung bereits besteht, aber einen Ersatz für unmittelbare Staatszuschüsse stellt dieser Vorschlag nicht dar. Er kann bestenfalls eine Teillösung sein. Einmal können den Parteien nur solche Leistungen vom Staat unentgeltlich zur Verfügung gestellt werden, über die er selbst verfügt. Der gesamte Bereich der Wahlwerbung, der nur von privater Seite möglich ist, wie Presseinserate, wie Druckkosten von Plakaten, Werbebroschüren, Handzetteln und Flugblättern, wie Film- und Lautsprecherwerbung, Verteilung von Handzetteln und dergleichen mehr, bleibt damit außerhalb der Betrachtung dieser mittelbaren Wahlkampffinanzierung. Das aber hat zur Folge, daß die Parteien insoweit, als keine staatlichen Leistungen möglich sind, spendenabhängig sind, was durch die staatliche Unterstützung gerade vermieden werden sollte. Eine derartige Spendenabhängigkeit wäre auch nicht dadurch zu verhindern, daß eine gesetzliche Beschränkung der Wahlwerbung auf solche Mittel, die der Staat zur Verfügung stellen kann, beschlossen würde, denn eine diesbezügliche Regelung ist aus verfassungsrechtlichen Gründen unzulässig, da hiermit eine durch Art. 21 GG nicht gerechtfertigte Einschränkung der Parteienfreiheit verbunden wäre. Zum andern reichen auch die Leistungen, die der Staat erbringen kann, quantitativ selbst für einen angemessenen Wahlkampf einer Partei nicht aus. Um den politisch oft uninteressierten Zufallswähler anzusprechen, ist eine umfangreichere Werbung notwendig, die auf private Propagandamittel nicht verzichten kann.

Daher muß angenommen werden, daß indirekte Staatszuschüsse eine direkte staatliche Finanzierung nicht ersetzen können. Derartige mittelbare Zuschüsse vermögen zwar die Wahlausgaben einer Partei zu mindern und sind insoweit durchaus überlegenswert, aber sie sind auf keinen Fall geeignet, bei Verzicht auf eine direkte staatliche Finanzierung die Parteien spendenunabhängig zu machen.

F. ZUSAMMENFASSUNG

Für die Finanzierung politischer Parteien kommen drei Einnahmegruppen in Frage, nämlich die Finanzierung aus Eigenmitteln, durch Spenden und aus Staatsmitteln.

Die unbestrittenste und geradezu ideale Finanzierungsart ist die der Eigenfinanzierung. Sie findet jedoch ihre Grenze am Aufbringungsvermögen der jeweiligen Partei. Als einzige Partei ist die SPD als Mitgliederpartei in der Lage, wenigstens den Finanzbedarf hinsichtlich ihrer laufenden Ausgaben ungefähr aus Eigenmitteln bestreiten zu können. Bei der CDU, CSU und FDP sind die laufenden Ausgaben auch nicht annähernd aus eigenen Mitteln zu finanzieren. Es sind jedoch auch bei diesen Parteien mehr oder weniger starke Bestrebungen erkennbar, daß sie sich langsam zum Typ einer Mitgliederpartei hin zu entwickeln versuchen.

Für die nicht mit Eigenmitteln zu deckenden Ausgaben bleiben als Finanzierungsarten nur die durch Spenden auf der einen und die staatliche Finanzierung auf der anderen Seite. Man wird sich, vor die Alternative dieser beiden Finanzierungsformen gestellt, für die staatliche Finanzierung als die nach der Eigenfinanzierung nächstbeste Lösung entscheiden dürfen⁵⁹⁶, da die mit der Spendenfinanzierung verbundene Einflußnahme der Geldgeber auf die Parteien als gefährlich angesehen werden muß. Diese Gefahr läßt sich auch nicht durch eine Rechenschaftslegung nach Art. 21 Abs. 1 S. 4 GG beseitigen, da die individuelle Rechnungslegung praktisch undurchführbar, die kategorienmäßige dagegen als Korrektiv unbrauchbar ist.

Aufgabe einer staatlichen Finanzierung muß es daher sein, die Parteien spendenunabhängig zu machen. Nur dann, wenn die Parteien nicht auf Spenden angewiesen sind, können sie die mit der Spendenhingabe verbundenen unsachgemäßen Forderungen der Geldgeber zurückweisen. Dieser Aufgabe entsprechend muß eine Staatsfinanzierung nach Möglichkeit danach ausgerichtet sein, den Unterschiedsbetrag zwischen dem Finanzbedarf, der aus den Untersuchungen der bisherigen Parteiausgaben geschlossen werden konnte, und den Aufbringungsmöglichkeiten der Parteien aus Eigenmitteln zu decken. Zwei verfassungsrechtlich zulässige Finanzierungsmodelle kommen für eine staatliche Parteienfinanzierung in Betracht, nämlich die der Wahlkostenerstattung und des Bürgerbeitrags. Die Wahlkostenerstattung hat den Nachteil, daß sie die

⁵⁹⁶) auch Burgbacher, Rhein. Merkur v. 24. 7. 64; Wagner

Parteien lediglich hinsichtlich der Wahlkosten spendenunabhängig macht. Der Bürgerbeitrag dagegen weist keine echten Nachteile auf, sondern er genießt sogar den Vorzug, sich günstig auf das Parteileben und auf die Einstellung der Bevölkerung zu den Parteien auszuwirken.

ANHANG

Tabelle I: Ausgaben des Bundesvorstandes der SPD (in 1.000 DM) ^{a)}

	1953	1957	1960	1961	1962	1963	1964	1965
Verwaltungskosten ^{b)}	1.227	1.690	1.746	1.818	2.217	3.257	3.715	4.139
Zuschüsse	161	131	318	117	159	111	316	465
1. Zwischensumme	1.388	1.821	2.064	1.935	2.376	3.368	4.031	4.604
Werbung ^{c)}	361	716	2.330	487	2.825	8.364	6.768	6.079
Bildungsarbeit ^{d)}	-	-	1.123	1.787	618	1.039	2.690	3.109
2. Zwischensumme	1.749	2.537	5.517	4.209	5.819	12.771	13.489	13.792
Wahlausgaben	1.088	4.117	105	8.612	1.185	816	1.458	15.632 ^{e)}
Gesamtsumme	2.837	6.654	5.622	12.821	7.004	13.587	14.947	29.424

a) Zusammengestellt nach den SPD-Jahrbüchern, und zwar Jahrbuch 1952/53, S. 187; 1960/61, S. 346, 347; 1962/63, S. 376, 377; 1964/65, S. 210, 211; Werte für 1957 zitiert nach Kitzinger, Wahlkampf S. 164.

Die Zusammenfassung verschiedener Einzelposten unter Verwaltungskosten erfolgte vom Verfasser; die kleinen Unstimmigkeiten bei der letzten Stelle der Gesamtsumme mit den Jahrbüchern beruhen auf den Abrundungen der Einzelposten.

b) In den Verwaltungskosten sind nicht nur die im engeren Sinn, wie Personal- und Sachkosten, sondern auch Tagungen, Ausstellungen, Umbauten, Einrichtungen usw. enthalten.

c) Ab 1962 als bildungspolitische Öffentlichkeitsarbeit bezeichnet.

d) Genaue Bezeichnung: Bildungsarbeit in Bezirken und Landesorganisationen und Beihilfen an Bildungseinrichtungen.

e) Hierin ist auch der Posten "für Landtags- und Kommunalwahlen" von 465.000 DM enthalten.

Tabelle II:

Einnahmen des Bundesvorstandes der SPD (in 1.000 DM)^{a)}

	1953	1957	1960	1961	1962	1963	1964	1965
b)								
Anteil an Mitgliedsbeiträgen	1.070	1.245	1.510	1.578	1.666	2.089 ^{c)}	2.271	2.432
Fraktionsbeiträge	185	330	603	660	629	711	642	556
Werbebeiträge	475	505	742	709	556	445	506	507
1. Zwischensumme	1.730	2.080	2.855	2.947	2.851	3.245	3.419	3.495
Wahl- bzw. Sonderbeiträge ^{d)}	775	4.170	1.531	1.382	2.075	-	681	1.043
Sammlungen und Sonstiges	305	178	56	6.770	53	55	1.000	4.576
2. Zwischensumme	2.810	6.428	4.442	11.099	4.979	3.300	5.100	9.114
Staatszuschüsse ^{e)}	-	-	1.127	1.781	7.792	7.234	13.817	13.990
Gesamtsumme	2.810	6.428	5.569	12.880	12.771	10.534	18.917	23.104

a) Zusammengestellt nach den SPD-Jahrbüchern, und zwar 1952/53, S. 187; 1960/61, S. 346/347; 1962/63, S. 376, 377; 1964/65, S. 210, 211; Werte für 1957 zitiert nach Kitzinger, Wahlkampf S. 164.

Die Trennung der Einzelposten "Anteil an Mitgliedsbeiträgen" und "Wahl- bzw. Sonderbeiträge", die in den Jahrbüchern zusammengefaßt sind, erfolgte vom Verfasser und ergab sich auf Grund der Angaben in den Jahrbüchern 1952/53, S. 195; 1960/61, S. 350/351; 1962/63, S. 380/381; 1964/65, S. 214/215. Die Zwischensummen wurden vom Verfasser gezogen. Die geringen Abweichungen bei der letzten Stelle der Gesamtsumme mit den Jahrbüchern beruhen auf Abrundungen der Einzelposten.

b) 15 v. H. der gesamten Beitragseinnahmen erhält der Bundesvorstand.

c) Hier wurde der Gesamtposten, der die Sonderbeiträge mit einbezieht, eingesetzt, da der Anteil des Bundesvorstandes nach dem Jahrbuch 1962/63, S. 381, mit 2.175.043 DM eigentlich noch höher liegt. Der Grund liegt vermutlich darin, daß der Parteivorstandsanteil nicht rechtzeitig abgeführt wurde. Es entfiel daher auch der Posten "Sonderbeiträge".

d) Bis 1957 als Wahlbeiträge, ab 1960 als Sonderbeiträge bezeichnet.

e) Bis 1961 als "Sondermittel für politische Bildungsarbeit", ab 1962 als "Sondermittel für die Aufgaben der Parteien" ausgewiesen.

Tabelle III:

Prozentualer Anteil der einzelnen Einnahmeposten
an den Gesamteinnahmen des Bundesvorstandes der SPD ^{a)}

	1953	1957	1960	1961	1962	1963	1964	1965
Anteil an Mitgliedsbeiträgen	38,1	19,4	27,1	12,3	13,0	19,8	12,0	10,5
Fraktionsbeiträge	6,6	5,1	10,8	5,1	4,9	6,8	3,4	2,4
Werbebeiträge	16,9	7,8	13,3	5,5	4,4	4,2	2,7	2,2
1. Zwischensumme	61,6	32,3	51,2	22,9	22,3	30,8	18,1	15,1
Wahl - bzw. Sonderbeiträge	27,6	64,9	27,5	10,7	16,3	-	3,6	4,5
Sammlungen und Sonstiges	10,8	2,8	1,0	52,6	0,4	0,5	5,3	19,8
2. Zwischensumme	100,0	100,0	79,7	86,2	39,0	31,3	27,0	39,4
Staatszuschüsse	-	-	20,3	13,8	61,0	68,7	73,0	60,6
Gesamtsumme	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

a) Die Zusammenstellung erfolgte unter Zugrundelegung der absoluten Zahlen aus Tabelle II.

Tabelle IV:

Ausgaben des FDP-Bundesvorstandes ^{a)}
(in 1.000 DM)

	1964	1965
Personalkosten	1.131	1.284
Sachkosten	1.591	1.451
Bundesveranstaltungen	234	249
1. Zwischensumme	2.956	2.984
laufende Werbung	392	234
Zuschüsse an Landesverbände	1.198	1.242
sonstige Zuschüsse speziell für politische Zwecke	898 ^{b)}	309
2. Zwischensumme	5.444	4.769
Wahl	152	7.928
	5.596	12.697
abzüglich "Innenumsatz"	468	52
Endsumme	5.128	12.645

a) Zusammengestellt nach Rubin, S. 32.

Die Zwischensummen wurden vom Verfasser gezogen; die kleine Unstimmigkeit bei der letzten Stelle der Endsumme des Jahres 1964 mit der Angabe bei Rubin beruht auf den Abrundungen der Einzelposten.

b) Einschließlich des Zuschusses an die Verlagsgesellschaft "Das freie Wort"

Tabelle V:

Prozentualer Anteil der Parteimitglieder
an den Wählern der jeweiligen Partei^{a)}

	SPD	CDU	CSU	FDP
1949	10,6	3,5	- ^{b)}	2,9
1953	7,6	2,1	2,4	3,2
1957	6,6	2,0	1,9	3,7
1961	5,6	2,3	2,3	2,0
1965	5,5	2,3	3,4	3,2

a) Die Übersicht kann keine absolute Richtigkeit haben, sondern lediglich eine ungefähr Größenordnung darstellen, da die Mitgliederzahlen nicht genau am Wahltag feststanden; vor allem bei der CDU, CSU und FDP mußten zum Teil größere, derartige Zeitabstände zwischen den Wahlterminen und dem jeweils bekannten Stichtag eines Mitgliederstandes in Kauf genommen werden. Für die CSU, CDU und FDP wurden die auf S. 72 Anm. 325, S. 73 Anm. 328 und S. 77 Anm. 339 genannten Mitgliederzahlen zugrunde gelegt, wobei der stets dem jeweiligen Wahlzeitpunkt am nächsten liegende Stichtag einer Mitgliederangabe verwertet wurde.

Für die SPD wurde von dem für den 31. 12. des jeweiligen Wahljahres in den SPD-Jahrbüchern veröffentlichten Mitgliederstand ausgegangen (vgl. auch S. 69 Anm. 309).

Eine weitere, kleinere Ungenauigkeit hat ihren Grund darin, daß die Mitgliederzahlen die Berliner Parteimitglieder mit einschließen, während die Berliner Wähler nicht in Erscheinung treten.

Die Wählerzahlen wurden für 1949 bis 1957 Faul, S. 321, 322, 323, 329, 331 und 333, entnommen; die Wählerzahlen für 1961 entstammen dem Handbuch d. Bundestags, 4. Wahlperiode, S. 174, und für 1965 dem der 5. Wahlperiode, S. 182

b) Für die CSU wurde für 1949 ganz auf eine Angabe verzichtet, da die erste bekannte Mitgliederzahl aus dem Jahre 1956 stammt.

LEBENS LAUF

Ich, Eberhard Liermann, wurde am 5. März 1941 als Sohn des Pfarrers Karl Liermann und seiner Ehefrau Ursula in Nordhausen/Thüringen geboren.

Im September 1947 trat ich in die Volksschule in Nemsdorf, Kreis Querfurt, ein, die ich 1955 verließ. Anschließend besuchte ich die Oberschule in Querfurt, Bezirk Halle/Saale. Im Sommer 1958 kam ich in die Bundesrepublik, wo ich am Staatlichen Gymnasium in Hamm/Westfalen meine Schulausbildung fortsetzen und im Frühjahr 1960 mein Abitur ablegen konnte.

Nach dem anschließenden Studium der Rechte von insgesamt neun Semestern an den Universitäten von Münster, Berlin und München legte ich im Dezember 1964 in München die erste juristische Staatsprüfung ab. Seit Februar 1965 bin ich als Rechtsreferendar tätig.

